



# La production de la métropole : quel rôle jouent les documents de planification ? : les cas de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte au Brésil et de la métropole lyonnaise en France

Natalia Aguiar Mol

## ► To cite this version:

Natalia Aguiar Mol. La production de la métropole : quel rôle jouent les documents de planification ? : les cas de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte au Brésil et de la métropole lyonnaise en France. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2015. Français. NNT : 2015PEST1188 . tel-01357936

**HAL Id: tel-01357936**

**<https://theses.hal.science/tel-01357936>**

Submitted on 30 Aug 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thèse de Doctorat de L'Université Paris-Est

Champs Disciplinaire : Aménagement de l'espace et Urbanisme

**Natalia AGUIAR MOL**

**La production de la métropole : quel rôle jouent les documents de planification ?** Les cas de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte au Brésil et de la métropole lyonnaise en France.

*Thèse dirigée par **Alain Bourdin***

Soutenu le 6 Février 2015

**Jury :**

**Alain Bourdin**, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Directeur de thèse

**Didier Paris**, Professeur à l'Université de Lille 1, Examineur

**Gilles Novarina**, Professeur à l'Université Pierre Mendès France, Rapporteur

**Heloisa Costa**, Professeure à l'Université Fédérale de Minas Gerais, Brésil, Rapporteur

**Jean Frebault**, Ingénieur General des Ponts et Chaussées, Examineur



## Remerciements

Je voudrai remercier d'abord Monsieur Alain Bourdin, mon directeur de thèse, qui a accepté de diriger cette recherche, et qui a accompagné avec patience et respect mon parcours d'études en France et a conduit, avec grande maîtrise, mes expectatives de recherche, en donnant des contours précises et pertinents.

Aux collègues du Laboratoire, quelques-uns qui sont déjà partie, et d'autres qu'y sont encore, je remercie les échanges bien profiteuses coté personnel et de recherche. A l'Ecole Doctorale « Ville, Transports et Territoires », et au Lab'Urba, qui a encadré mes études doctorales.

Mes remerciements vont aussi aux nombreux interviewés, en France et au Brésil, qui m'ont accordé leurs temps et m'ont fourni des informations fondamentales, sans lesquelles cette recherche ne serait réalisé. Egalement, j'aimerais exprimer ma reconnaissance au personnel de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, en spécial à Monsieur Olivier Frérot, qui a accepté mon stage et Monsieur Emmanuel Cellier, qui m'a accueilli comme tuteur. Je n'oublie pas Sylvia Montano, qui m'a stimulé avec des intéressants échanges sur la planification lyonnaise. Les échanges y vécus m'ont permis de mettre mes pieds (et mon cœur !) sur la métropole lyonnaise, avec ses particularités aussi intéressants.

Je remercie énormément le « *Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico* » du Brésil, CNPQ, qui a donné support financier à cette recherche.

Aux membres du jury, j'aimerais remercier leur acceptation à la participation au jury et à leurs temps dépensé à la lecture de la présente thèse.

Je remercie mes amies au Brésil (Dani et Ju), en France (en spécial Cecilia et QianQian) et en Allemagne (Mariana) pour leur soutien et présence constante. A notre petite « famille » en France (les Almeida-Perazzo, les Bok et les Rousset), merci beaucoup pour votre soutien et amitié ! J'aimerais remercier chaleureusement et spécialement mes parents, Adriano, Iara, Livia et Guilherme, qui de l'autre côté du monde, m'ont soutenu énormément et ont resté proches à moi en m'encourageant dans ce parcours imprégné de défis.

Enfin, et avant tout, je voudrai exprimer toute ma reconnaissance à Flavio, mon amoureux et mon compagnon de cette immense aventure. Outre de nos échanges scientifiques, sans son présence, son soutien inconditionnel et son amour, cette thèse serait difficilement achevée. Elle serait incomplète.



*A notre petite Catarina,  
dont l'arrivée  
nous donne des raisons en plus  
pour réfléchir à nos métropoles  
et à notre société.*



## Sommaire

Remerciements .....	3
Résumé .....	9
Abstract.....	10
Chapitre 1 - Introduction .....	21
1.1 Le contexte complexe et changeant où émergent les métropoles .....	23
1.2 La métropolisation au Brésil – un processus concomitant avec celle de l’urbanisation ? .....	28
1.3 La métropolisation en France – un processus issu des exercices de coopération intercommunal ? .....	33
1.4 Définition de l’objet de recherche .....	38
1.5 Les défis de la gouvernance des métropoles .....	41
1.6 Les défis de la planification urbaine dans le nouveau contexte d’action métropolitain : nos pistes de recherche .....	43
1.7 Le choix des terrains.....	49
1.8 Les méthodes d’enquête et le traitement des données .....	53
1.9 La Structure de la Thèse.....	55
Chapitre 2 - Problématique et choix Théoriques .....	57
2.1 Les références théoriques.....	57
2.1.1 Quelques mots sur le parcours de recherche .....	57
2.1.2 L’encadrement dans la sociologie de l’action organisé .....	58
2.1.3 En quête d’autres cadres théoriques .....	69
Chapitre 3 - La Région Métropolitaine de Belo Horizonte, au Brésil .....	83
3.1 Historique de sa formation .....	83
3.2 L’organisation institutionnelle .....	92
3.3 Caractéristiques socio-spatiales.....	98
3.4 Planification urbaine et métropolitaine.....	105
3.5 Présentation/Analyse des Acteurs .....	117
3.5.1 Instances liés au gouvernement de Minas Gerais et la RMBH.....	117
3.5.2 Les représentants des communes de la RMBH.....	120
3.5.3 L’équipe des universitaires engagés dans l’élaboration.....	121
3.5.4 La société civile .....	123
3.5.5 Les associations diverses (GRANBEL, AMM) .....	126
Chapitre 4 - L’agglomération lyonnaise, en France.....	127
4.1 Contexte Institutionnel .....	132
4.2 Caractéristiques socio-spatiales.....	147
4.3 La planification urbaine et métropolitaine .....	155
4.4 Présentation/Analyse des Acteurs .....	171



Conclusion de la Section II - Quelques points de repère sur le système institutionnel des deux terrains .....	192
Chapitre 5 - Analyse des Entretiens.....	201
5.1 Les points de départ de l'action concernant le processus d'élaboration du document .....	203
5.2 La méthodologie utilisée.....	214
5.3 Les participants.....	218
5.4 Les conflits.....	228
5.5 La co-construction du document.....	232
5.6 Les résultats.....	239
5.7 L'existence d'une conscience/identité métropolitaine .....	243
5.8 La contribution des documents de planification urbaine dans le renforcement de la perception de l'idée de Métropole.....	246
5.9 L'importance du document : un point de départ pour le débat métropolitain ou un catalyseur/un levier pour des actions déjà menés ? .....	248
Chapitre 6 - Synthèse et analyse du terrain à la lumière de la théorie .....	255
6.1 Synthèse des Similitudes entre le cas brésilien et français .....	255
6.2 L'analyse du terrain à la lumière de la théorie .....	262
6.2.1 Le jeu d'acteurs dans les processus d'élaboration des documents de planification .....	263
6.2.2 Les apports de l'analyse des systèmes d'action .....	295
6.2.3 Des possibilités d'apprentissage collectif à partir des documents de planification ? .....	296
6.2.4 Vers la construction d'un bien commun territorialisé ? .....	307
Chapitre 7 – Conclusion Générale .....	314
7.1 L'intérêt de comparer deux cas .....	314
7.2 Les questions de la recherche : .....	316
7.2.1 La production d'un bien commun métropolitain ? .....	316
7.2.2 Vers un sentiment d'appartenance commun ? .....	318
7.2.3 La contribution de la planification urbaine dans la production de la métropole – des questions spécifiques.....	319
7.3 Prémisses identifiées.....	321
7.3.1 La recherche d'un consensus .....	321
7.3.2 Des documents généralistes ? .....	322
7.3.3 Rapport Techniciens <i>versus</i> élus.....	324
7.3.4 La faible inclusion de la société civile directe.....	326
7.4 Les limites de la recherche – Pistes de recherche .....	327
Bibliographie .....	330
Ouvrages et articles scientifiques :.....	330
Annexes : .....	338
1. Liste des Acteurs Interviewés .....	338

## Résumé

La gestion métropolitaine pose des défis dans différents pays parmi le monde : difficultés d'établissement d'autorités métropolitaines, partage de compétences, changements de pouvoir politiques, parmi autres. Ce sont de nombreuses difficultés à surmonter dans le processus d'établissement d'une gestion métropolitaine. Au Brésil, changements récents dans le système de gestion métropolitaine dans divers états fédérés ont été mise en place depuis le début des années 2000.

La Région Métropolitaine de Belo Horizonte (RMBH) figure entre ces premières expériences d'innovation dans le sujet. Renouvelé presque il y a une décennie, le système de la RMBH compte avec quelques instances et instruments de gestion, dont le Plan Directeur de Développement Intégré (PDDI) y figure comme instrument principal.

Même si existante depuis les années 1970, la mise en place du système de gestion présente, outre les problèmes cités ci-dessous, des difficultés liés à une construction partagée et à une mise en conscience de l'échelle (ou de la réalité ?) métropolitaine parmi la population, les techniciens et les élus. C'est dans la quête de ces questions qu'il a été pertinent d'étudier l'expérience des coopérations métropolitaines en France. Les communautés urbaines existants depuis la décennie de 1970 ont fait beaucoup avancer les processus de coopération inter municipaux, notamment dans le cas de l'agglomération lyonnaise, choisi comme deuxième étude de cas.

Ainsi comme l'action publique se transforme avec l'émergence des métropoles, la pratique de la planification urbaine rencontre des nouveaux défis pour faire face à la multiplicité de scènes, d'instances et d'acteurs présents dans cette échelle. Dans ce sens, plus que d'être considéré un élément extérieur (et conséquent) à ce processus, la planification doit être vue comme un dispositif qui contribue à la construction de la métropole.

A partir de deux études de cas – le PDDI de la RMBH (au Brésil) et le SCoT et l'Inter SCoT de l'agglomération lyonnaise (en France) – la présente étude s'intéresse aux documents de planification et leur rôle dans la production de la métropole.

En interviewant nombreuses acteurs dans chaque cas, la thèse analyse leur regards du processus, en cherchant à y identifier des traces d'un éventuel processus d'apprentissage collectif et de la construction de la notion d'un intérêt collectif métropolitain.

## Abstract

Metropolitan management brings challenges in different countries around the world: difficulties of establishing metropolitan authorities, sharing of competences, policy changes. In Brazil, recent changes in the metropolitan management system of various federal states have been implemented since early 2000s.

The Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) figures between these early experiences of innovation in this subject. Renewed after almost a decade, the RMBH system counts with some instances and management tools, including the Plan Director of Integrated Development (PDDI), as the main instrument.

Although existing since the 1970s, the establishment of this metropolitan management system presents, in addition to the problems mentioned below, difficulties associated with a shared construction of metropolitan politics and metropolitan conscience among the population, technicians and politicians. It was relevant in the pursuit of these questions to study the experience of cooperation in metropolitan France regions. Urban communities existing since the 1970 did much work for the process of cooperation between municipalities, notably in the case of Lyon, for a second case study.

As public policy changes with the emergence of the metropolis, the practice of urban planning face new challenges to deal with the multiplicity of scenes, instances and actors of this new scale. In this sense, more than being considered an external element (and a subsequent one) in this process, metropolitan urban planning should be seen as a mechanism that helps to build the metropolis.

Using two case studies - the PDDI of RMBH (Brazil) and SCoT and Inter SCoT of Lyon (in France) - this study is interested in planning documents and their role in production of the metropolis.

In interviewing many actors in each experience, the Thesis analyzes their perception of these processes, seeking to identify traces of a possible collective learning process and the development of a metropolitan public interest, as a concept.

## Liste des Abréviations :

### En France :

**ADERLY** - Agence pour le développement de la région lyonnaise

**AUL** – Agence d’Urbanisme de Lyon

**CAPI** – Communauté d’Agglomération de Porte de l’Isère

**CCIL** - Chambre du Commerce et de l’Industrie

**CecimObs** – Observatoire do Cecim (Centre d’Etudes de la Conjoncture Immobilière)

**COURLY** – Communauté Urbaine de Lyon

**DATAR** - Délégation à l’Aménagement et à l’Action Régionale

**DOG** - Document D’Orientations Générales

**DTA** - Directive Territoriale d’Aménagement

**EPCI** - Etablissements Publique de Coopération Intercommunal

**IAU-Idf** – Institut d’Aménagement et d’Urbanisme d’Ile de France

**INSEE** - Institut national de la statistique et des études économiques

**OREAM** - Organismes régionaux d’étude et d’aménagement d’aire métropolitaine

**PADD** - Projet d’Aménagement et de Développement Durables

**PDU** - Plans de Déplacement Urbain

**PLH** - Plans Locaux d’Habitat

**PLU** - Plans Locaux d’Urbanisme

**POS** - Plan d'Occupation des Sols

**PPA** – Personnes Publiques Associés

**REAL** – Réseau Express de l'Aire Métropolitaine

**SCoT** - Schémas de Cohérence Territoriale

**SDAM** - Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine

**SDAL** - Schéma Directeur d'Agglomération Lyonnaise

**SDAU** - Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme

**SEPAL** - Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise

**SIVOM** – Syndicat Intercommunale à Vocation Multiple

**SNAL** – Syndicat National des Aménageurs

**SYEPAR** - Syndicat d'Etudes et de Programmation pour l'Aménagement du Roannais

**SYTRAL** - Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise

**TER** - Transport express régional

**ZAC** – Zone d'Aménagement Concerté

#### **Au Brésil :**

**AMBEL** – « Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte » (Assemblée Métropolitaine de Belo Horizonte)

**AIM** – « Areas de Interesse Metropolitano » (Aires d'Intérêt Métropolitain)

**AMM** - « Associação Mineira de Municípios » (Association des Communes de MG)

**CEDEPLAR** – « Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional” (Centre de Développement et de la Planification Régionale, lié à l'Université Fédérale de Minas Gerais (UFMG)

**CREA-MG** – “Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais” (Conseil des Ingénieurs et Architectes)

**FREVEM** – “Frente dos Vereadores Metropolitanos” (Front des élus métropolitains)

**GRANBEL** – « Associação dos Municípios da RMBH » (Association des Communes de la RMBH)

**IAB** – “Instituto dos Arquitetos do Brasil” (Institut des Architectes du Brésil)

**LUME** – “Lugares Metropolitanos” (Lieux Métropolitains)

**METROBEL** – “Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte” (Compagnie de Transports Urbains de la RMBH)

**MG** – Minas Gerais

**PDDI** – “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (Plan Directeur de Développement Intégré)

**PLAMBEL** – “Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte” (Planification de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte)

**RMBH** – “Região Metropolitana de Belo Horizonte” (Région Métropolitaine de Belo Horizonte)

**RMRJ** – “Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (Région Métropolitaine du Rio de Janeiro)

**RMSP** – “Região Metropolitana de São Paulo” (Région Métropolitaine de São Paulo)

**SDM-MG** – « Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano » (Sous-secrétariat de Développement Métropolitain de l’état de Minas Gerais)

**SED RU** – « Secretaria do Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana » (Secrétariat de l’état du Développement Régional et de la Politique Urbaine)

**SEGEM** – « Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana » (Secrétariat Extraordinaire de Gestion Métropolitaine)

**UFMG** – Universidade Federal de Minas Gerais (Université Fédérale de Minas Gerais)

**ZIM** – “Zonas de Interesse Metropolitano” (Zones d’Intérêt Métropolitain).



## Liste des Figures

Figure 1 et Figure 2 – La RMBH et le territoire de l’Inter SCoT de Lyon.....	51
Figure 3 – Localisation de la RMBH au Brésil .....	98
Figure 4 – Division Politique et Administrative de la RMBH – Indices d’occupation urbaine .....	99
Figure 5 – Processus d’occupation urbaine et système viaire de la RMBH .....	101
Figure 6 – Niveau d’intégration des communes de la RMBH.....	102
Figure 7 – Typologie socio-spatial pour aire d’expansion démographique de la RMBH (2000) .....	103
Figure 8 – Densité Démographique de la RMBH (2000) .....	104
Figure 9 – Revenus du chef de famille de la RMBH.....	105
Figure 10 – L’agglomération métropolitaine de Lyon .....	137
Figure 11 – Le territoire de la RUL.....	140
Figure 12 – Le Territoire de l’Inter SCoT (en Septembre 2014).....	143
Figure 13 – Territoire du Pole Métropolitain.....	144
Figure 14 - La communauté urbaine de Lyon – Le Grand Lyon .....	147
Figure 15 – Evolution des cadres de fonctions métropolitaines de 1999 à 2006 dans l’aire urbaine lyonnaise .....	149
Figure 16 – Evolution de l’emploi des services à la personne entre 1990 et 1999..	150
Figure 17 – Mouvement d’actifs ayant un emploi (1999).....	151
Figure 18 – Taux d’évolution annuel de la population dans l’aire urbaine.....	152
Figure 19 – Prix des logements collectifs neufs en 2007 .....	153
Figure 20 – Organisation du réseau routier et ferroviaire .....	154
Figure 21 – Périmètre des aires urbaines.....	156
Figure 22 – L’Etat d’avancement des SCoT en 2013 .....	157
Figure 23 - Les démarches Inter-SCoT en cours et en projet recensées en France en 2009.....	158
Figure 24 - Proposition Multipolarité du SCoT Lyonnais.....	166





## Liste des Tableaux

Tableau 1 – Composition de l’Assemblée Métropolitaine de la RMBH .....	93
Tableau 2 – Organes du arrange institutionnel de la gestion métropolitaine de la RMBH....	97
Tableau 3 – Donnés Sociodémographiques de Minas Gerais et de la RMBH .....	99
Tableau 4 – Pourcentage de représentants dans les Ateliers Participatifs du PDDI.....	113
Tableau 5 – Distribution des compétences entre les Collectivités Territoriales et l’Etat en 2009 .....	134
Tableau 6 – Donnés Sociodémographiques de la métropole lyonnaise .....	148



## Partie I



# Chapitre 1 - Introduction

L'objet de recherche de notre thèse est la métropole, plus spécifiquement, le rôle que les documents de planification jouent dans la production de la métropole.

L'existence des métropoles date au moins du siècle XIX, comme c'est le cas de Londres et Paris. Néanmoins, le thème n'a pas été aussi discutée qu'aujourd'hui, pensons-nous, car des nombreuses études, débats et essais de constructions métropolitains sont en cours depuis la dernière décennie du siècle passé.

Ce mouvement a commencé de manière plus lente à partir surtout des années 1960, moment de restructuration et consolidation des grandes villes européennes, après la deuxième guerre mondiale.

A la fin des années 1980 et début de 1990, les enjeux métropolitains se sont mélangés avec les premiers résultats/impacts d'un autre processus, celui de la globalisation. Des nombreuses études traitent/décrivent/exploquent la croissance des métropoles, et le récent processus de métropolisation <sup>1</sup>, en les dénomment selon leurs orientations théoriques. Nous les trouvons dans les concepts de *ville archipel* de Veltz, les *villes globales* de Sassen, les *métapolis* de François Ascher, parmi autres. L'on remarque qu'ils s'opposent moins qu'ils se complètent pour expliquer les processus métropolitains : celui de l'économie, de la mobilité...

Pour Salet (2007), la modernisation des villes serait issue d'un processus de globalisation et d'individualisation où de nouvelles formes d'appropriation des espaces locales définissent de nouvelles formes de convivialité. Il s'agit d'un mouvement double d'organisation des réseaux économiques globaux et de nouvelles formes d'appropriation de l'espace local par les expériences individuelles : « des

---

<sup>1</sup> Selon Ascher (1995), la « métropolisation » serait non seulement la croissance et multiplication des grandes agglomérations, mais la concentration grandissante en leur sein des populations, des activités et des richesses.

*changements dans la pluralité sociale, activités urbaines, localisation des entreprises (en sortant des centre-ville vers les périphéries urbaines, en lieux accessibles) ».*

Ascher (1995) considère qu'il y aurait une super concentration des gens et richesses dans certaines agglomérations. Son concept de « métapolis » serait construit par : *« le double processus de métropolisation et formation de nouveaux types de territoires urbains, les métapolis. La métropolisation est la poursuite de la concentration des richesses humaines et matérielles dans les agglos les plus importantes. Résoudre de la globalisation et l'approfondissement de la division du travail à l'échelle mondiale qui rendent plus compétitives les agglos urbaines ».*

Selon l'auteur, la forme « métropolitaine » serait liée aux moyens de transports et communication : *« les villes petites et moyennes s'efforcent ainsi de se connecter le mieux possible aux très grands agglos pour bénéficier le maximum de leur urbanité et de leur potentiel. »* (Ascher, 1995 : 61).

Le côté sociologique du processus de métropolisation nous est présenté par Bourdin (2005) :

*« La métropole est un objet social qui se constitue et se développe à partir du mouvement, du déséquilibre et non du renforcement d'une stabilité. La rationalisation des rapports sociaux (...) y est un processus central, qui dépasse la seule individuation pour affecter toute l'architecture sociale en même temps que la culture. Elle se manifeste notamment dans une diversification sociale généralisée qui n'est pas seulement la conséquence du développement de la division sociale du travail mais la dépasse. La construction des rapports que les individus entretiennent entre eux, avec eux-mêmes et avec le monde qui les entoure, passe par des systèmes plus abstraits d'équivalence, de mesure d'évaluation. En même temps, la subjectivité est toujours plus individuelle. (Bourdin, 2005 : 21-22).*

Si d'un côté ces auteurs nous indiquent leur conceptualisation du processus de métropolisation, il serait important de comprendre dans quel contexte ces métropoles émergent.

Avant d'avancer un peu plus vers notre objet de recherche – les métropoles, nous allons situer l'environnement dans lequel elles se développent.

### **1.1 Le contexte complexe et changeant où émergent les métropoles**

A partir de la décennie de 1980, principalement, plusieurs pays ont vécu un processus d'affaiblissement de l'Etat National et de renforcement de la politique vers les régions/agglomérations, voire vers les communes<sup>2</sup>, comme c'est le cas du Brésil.

Dans l'Europe, trois processus principaux accompagnent les changements des politiques : la libéralisation de l'économie, le processus d'intégration européenne et la décentralisation. (Cf. Jouve et Lefèvre, 2002).

En France, pendant les années 1960, des lois de décentralisation ont été approuvées instituant les communautés urbaines. Elles accompagnent un processus de changement des politiques publiques, où les agglomérations commencent à assumer plusieurs compétences en prenant en charge des politiques spécifiques. Le pays a vécu un processus de transfert de plusieurs compétences de L'Etat National vers les

---

<sup>2</sup> Au Brésil, il s'agit des « *municípios* ». Cependant, nous utiliserons de terme « commune » afin de simplifier la lecture de la thèse. Il n'y a pas trop de grandes différences entre les communes françaises et les *municípios* brésiliens. En ce qui concerne les compétences, les communes françaises en gardent beaucoup (voir Tableau 5), un peu moins par rapport à celles des *municípios* brésiliens. Au niveau de la ressources financières, la dotation financière des *municípios* vient de : impôts locaux reçus directement et des transferts de ressources financières de la part de l'état fédéré et de l'état fédéral. En France, les communes reçoivent aussi des impôts locaux et des transferts de l'Etat, et éventuellement des EPCIs (quand ils font partie). L'article de Rodrigues (2011) éclaircie d'autres similitudes et différences : « *Au Brésil et en France, la commune et le municipe consistent en des échelons de gestion qui expriment la proximité entre le citoyen et la chose publique. Le maire est élu au suffrage universel direct au Brésil, indirect en France. D'un point de vue juridique, les collectivités municipales s'inscrivent dans les Constitutions respectives – celle du 5 octobre 1988 pour le Brésil, et celle du 4 octobre 1958 pour la France (Chicot, 2006, p. 135). Plus encore, on peut dire que le processus de décentralisation qui s'est déroulé en France et Brésil élargit aussi bien les responsabilités de la commune, qu'il met en exergue le municipe brésilien. Certains auteurs ont d'ailleurs déjà souligné que la décentralisation obéit tout compte fait aux mêmes logiques en droit public brésilien et en droit public français, dans la mesure où elle valorise les collectivités locales (Chicot, 2006, p. 135).* »



agglomérations. Outre ces compétences de l'Etat, les intercommunalités se sont renforcées à partir aussi des attributions transférées par les communes.

L'action publique s'est réorganisée. Selon Lascoumes et Les Galès (2004), *« il apparaît comme un enchevêtrement d'agences, d'organisations, de règles flexibles, de négociation avec des acteurs de plus en plus nombreux. L'action publique se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multitude d'acteurs, de finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité de problèmes, de changement d'échelles, de territoires de référence »* (p. 23).

Avec le processus de décentralisation, les agglomérations deviennent gestionnaires et légitimes politiquement de leurs territoires, en créant des enjeux politiques spécifiques.

Pour certains, cette complexité présente un côté positif. Selon Dubois (2009), il aurait une liberté et une facilité pour les territoires de se structurer, élaborer leur projet et trouver des financements : *« la complexité et la multiplicité des dispositifs leur permettent d'obtenir une liberté d'action jamais atteinte auparavant. Aménageurs et développeurs trouvent ainsi, quelle que soit l'échelle ou leur projet de territoire, des procédures permettant l'expression même de volontés locales »*. (p. 15)

Le processus de décentralisation n'a pas été l'exclusivité des métropoles européennes. Dans d'autre pays, ce mouvement s'est développé, tant sous des gouvernements conservateurs que sociaux-démocrates. Selon Rolnik et Somekh (2004), des agents comme la Banque Mondiale, le FMI et le BID y ont joué un rôle important comme diffuseurs à échelle globale de ces processus de décentralisation.

Au Brésil, ce mouvement s'est consolidé à partir de l'amplification des compétences municipales, institués par la Constitution Fédérale de 1988. Le processus a été vécu selon deux axes, le premier de rendre le gouvernement plus accessible au citoyen et l'autre, d'augmenter l'efficace du gouvernement local. Une des principales conséquences de l'extension du pouvoir local s'est aperçue dans les enjeux métropolitains : *« L'expansion des espaces politiques locales touche des thèmes sur*

*lesquels la territorialité dépasse les limites de la municipalité. (...) La décentralisation et une autonomie accrue ont fini par mettre en évidence clairement la non-légitimité et la représentativité des organes de gestion métropolitains, contribuant à les vider encore plus et en arrivant même à les éteindre ».* (Rolnik et Somekh, 2004 : 112).

L'on aperçoit au Brésil un même processus vécu en France : l'extension des pouvoirs locaux provoquait une crainte par rapport à la perte de pouvoir qui pourrait advenir d'une possible émergence d'une instance métropolitaine.

En même temps que les agglomérations montaient en puissance, il y a eu une multiplication des acteurs dans les politiques publiques. Le double mouvement de « dialogue », que Scherrer (2007) nous présente, explique en partie l'ouverture à la coopération verticale en France (avec les communes, vers le bas, et avec l'Etat, vers le haut). Cela a été renforcé avec l'institution des Conseils de Développement, qui ont mis en œuvre des formes de consultations, donc un type de dialogue, avec la société civile<sup>3</sup>, en France<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sans approfondir trop dans une conceptualisation de la « société civile », nous prenons la définition de deux auteurs, qui ont en commun un concept lié à l'idée d'organismes collectifs, volontaires, et relativement autonomes par rapport à la sphère politique. La première définition est de Larry Diamond : la société civile est « *le domaine de la vie sociale organisée qui se fonde sur le volontariat, la spontanéité, une autosuffisance, l'autonomie vis-à-vis de l'Etat, qui est lié par un ordre légal ou un ensemble de règles communes. Elle se distingue de la "société" en général dans le sens où elle implique des citoyens qui agissent collectivement dans un espace public pour exprimer leurs intérêts, leurs passions et leurs idées, échanger des informations, atteindre des buts communs, interpellier les pouvoirs publics et demander des comptes aux représentants de l'Etat. Elle n'inclut pas les efforts politiques visant à prendre le contrôle de l'Etat* ». In : Economie Sociale de A à Z. Alternative Economique. 2006. Le deuxième est la notion de Gramsci ou la société civile est « *le groupe d'organismes désignés généralement comme 'privés' (...) (Gramsci, 2001b : 20), formé par les organisations responsables tant pour l'élaboration quant à la diffusion des idéologies, comprenant ainsi le système scolaire, les églises, les syndicats, les partis politiques, les organisations professionnelles, l'organisation matérielle (substantielle) de la culture (à travers des journaux, des magazines, des éditeurs, des radiodiffusions), etc. Bref, lesdits « appareils privés de l'hégémonie* ». In : [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6617/6617\\_5.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/6617/6617_5.PDF)

<sup>4</sup> Les Conseils de Développement en France ont été institués par la loi du 25 juin 1999 d'orientation

La multiplicité des scènes et l'ouverture à des acteurs privés se justifient surtout par la nécessité financière d'apporter des ressources (que les collectivités urbaines ne pourraient pas assumer), afin de viabiliser les projets urbains.

Par rapport à la question institutionnelle, le phénomène de la métropolisation n'a pas été suivi par un processus d'institutionnalisation de ces territoires. Au contraire, nous pourrions y noter un croissant processus de fragmentation institutionnelle. Selon Boïno (2005), « *personne ne détient aujourd'hui la totalité des ressources procédurales, financières et cognitives nécessaires pour mener des opérations ponctuelles comme politiques de l'ensemble* ».

Si la métropolisation se réfère à plusieurs échelles de formulation d'enjeux territoriaux et de solutions des problèmes métropolitains, le phénomène est encore complexifié à partir de la multiplication des arènes formelles et informelles et la diversification des acteurs territoriaux.

Avant le grand mouvement de reprise des politiques métropolitaines (surtout à partir de l'année de 2000), le Brésil a expérimenté quelques essais de coopération horizontale à partir de l'établissement de consortiums municipaux. La mise en place des consortiums est prévue par une loi fédérale de 2005, en permettant chaque membre de la Fédération (l'Union, les états fédérés et les communes) d'établir des coopérations entre eux.

L'expérience du Consortium Inter municipal du Grand ABC de São Paulo est bien connue. Il s'agit d'une coopération régionale d'un groupement de sept villes de la partie sud-est de la Région Métropolitaine de São Paulo<sup>5</sup> avec un objectif initial sur la réorganisation industrielle du secteur :

---

pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet ou LOADDT. Il s'agit d'une assemblée consultative, composé de représentants de la société civile, avec objectif de produire une réflexion sur l'agglomération. A Lyon, le Conseil est animé par une instance du Grand Lyon, la « Direction Prospective et du Dialogue Public ». L'on doit remarquer que le conseil de développement de Lyon est un des plus remarquables en France.

<sup>5</sup> Ce sont les villes : Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

*« À partir d'un foyer initial sur la gestion des ressources hydriques, le Consortium a élargi le contexte d'action vers le développement économique et social en faisant entrer de nouveaux acteurs en scène à travers le Forum de Citoyenneté, la Chambre Régionale du Grand ABC et l'Agence de Développement Économique » (Freire, 2004).*

La mise en place de ces consortiums nous démontrent, outre, que la coopération entre acteurs et instances devient fondamental pour l'établissement des politiques de l'ensemble métropolitain. Bourdin (2009) nous avait souligné, la coopération fait la stratégie d'une ville : *« la stratégie d'une ville, en France, passe par la construction de coopération entre acteurs des organisations publiques locales »*. (p. 267)

Si la coopération devient l'enjeu principal dans le développement de politiques métropolitaines, il n'est pas moins vrai que la concurrence en fait partie aussi. Boino (2007) fait référence à un système de « coopétition »<sup>6</sup>. Les métropoles se deviennent acteurs qui se concurrencent entre eux. Bourdin nous clarifie :

*« Plus la ville se constitue comme un acteur, plus elle devient apte à entrer dans des jeux concurrentiels. Se constituer comme un acteur signifie produire autour d'objectifs de développement, des coalitions aussi larges que possibles avec une organisation et un leadership solide et peu contesté, ainsi que des moyens clairement identifiés » (Bourdin, 2009 : 71).*

Cela n'apparaît pas comme un problème, mais doit être vue comme un élément utile dans la production des villes. Selon Shen (2012) :

*« La concurrence peut servir à organiser des coopérations en articulant différentes stratégies d'actions, sur différentes échelles. En d'autres termes, la coopération n'est qu'un moyen permettant de réaliser les*

---

<sup>6</sup> Selon lui, *« Partenariat et concurrence se conjuguent plutôt dans un système de « coopétition » (coopération – compétition) dans lequel les intérêts de chacun réussissent parfois et seulement parfois à s'accommoder les uns des autres, pour le profit de tous »*. (Boino, 2007 : 60).

*stratégies relatives au jeu concurrentiel. Plus précisément, la concurrence peut jouer deux types de rôles. D'une part, elle déclenche les coopérations : dans un contexte où la concurrence est généralisée, les acteurs des territoires élaborent des stratégies visant à renforcer l'attractivité territoriale. Pour y arriver, il suffit rarement de se fermer. On s'adresse de plus en plus ailleurs pour accéder aux ressources (espace, financements, image, réseaux techniques, etc.) qui favorisent le développement d'un territoire. D'autre part, la concurrence oriente le choix des partenaires : cela peut conduire les territoires (leurs responsables) à s'éloigner des uns, ou à se fédérer avec les autres. Elle fait ignorer les liens avec certains, mais favorise l'établissement de liens et les échanges avec d'autres. » (Shen, 2012 : 271-272).*

Dans les deux pays, la coordination métropolitaine s'est faite à partir de deux « formats » métropolitains : au Brésil, la métropole se configure dans les « Régions Métropolitaines », et en France, nous pourrions dire qu'il s'agit d'un territoire qui s'est construit autour des intercommunalités, plus spécifiquement, des communautés urbaines. Nous irons comprendre les contextes respectifs dans les prochaines sections du présent chapitre.

## **1.2 La métropolisation au Brésil – un processus concomitant avec celle de l'urbanisation ?**

Le processus de métropolisation au Brésil s'est développé surtout à partir des années 1960, avec l'industrialisation et des grands mouvements populationnels vers les grandes capitales :

*« C'est pourquoi cette ville deviendra rapidement métropolitaine, avec une vaste migration de la campagne vers la ville, et de régions considérées comme des régions moins dynamiques vers ceux qui portaient les efforts d'industrialisation. Seulement entre 1960 et la fin des années 70, le pic du*

*cycle, il est estimé que plus de 40 millions de personnes ont quitté la campagne vers les villes – ce total qui comprend ce que l'on appelle « l'effet indirect de la migration », à savoir les enfants nées par les migrants ruraux dans les villes. (Ribeiro et al, 2011 : 183).*

Selon l'auteur, le Brésil a vécu un processus d'urbanisation avec un double sens. En même temps qu'il s'est développé de manière irrégulière, avec des grands mouvements de populations dans un nombre réduit de métropoles et grandes villes comme Rio de Janeiro et Sao Paulo, il y a eu une croissance de la population urbaine dans des villes de tailles diverses, complexifiant le système urbain et le modèle de division territoriale du travail (cf. Ribeiro et al, 2011).

A cette époque-là, le Brésil était sous l'égide de la dictature militaire. Il avait des politiques d'intégration nationale qui étaient au-dessus des politiques de développement régional. Les organes de développement des métropoles ont été créés dans les années 1970 avec l'objectif de rendre possible une meilleure connaissance et de mettre en place des actions sur ces unités spatiales (Cf. Ribeiro et al, 2011) :

*« Ainsi, la question métropolitaine est soulignée justement dans la période de la plus grande croissance de la population du pays, qui coïncide avec la période la plus intense du processus de métropolisation, après les intenses flux migratoires ». (Ribeiro et al, 2011 : 184)*

Dans les années 1980, le pays passe par un processus d'ouverture politique et de redémocratisation. Le processus de discussion et la promulgation d'une nouvelle Constitution Fédérale, avec un fort caractère de décentralisation, peuvent être considérés comme des symboles de l'ouverture démocratique du pays.

Sur la politique urbaine, la loi fondamentale dotait les communes de forts pouvoirs :

*« Cette réforme constitutionnelle s'est accompagnée de la création d'une série d'instruments légaux et urbanistiques qui renforcent la commune en tant qu'instance autonome de formulation de politiques urbaines, inaugurant ainsi l'ère du « municipalisme autarcique ». Ce fédéralisme a*

*abouti à la création d'un environnement politique de compétition entre les communes, caractérisé par peu d'incitations à l'établissement de relations coopératives durables et systématiques entre les différents niveaux de gouvernement – Union, états fédérés et communes. ».* (Ribeiro et Britto, 2013 : 44).

Et même si le pays était en plein processus de métropolisation, la définition des compétences concernant les enjeux de cette échelle dans le chapitre des politiques urbaines n'a pas été faite. Les Régions Métropolitaines (existantes institutionnellement depuis 1973), étaient encore rattachées symboliquement au gouvernement militaire et autoritaire, qui les avait créés.

La promulgation de la loi fondamentale n'avait pas trop avancé sur ce point : *« très au contraire, comme l'appareil institutionnel métropolitain en fonctionnement se trouvait profondément lié au encore faible pouvoir des villes et aux rancœurs de la période militaire, tout allait en direction d'une non-politique fédérale concernant le sujet »* (Mares Guia, 2001).

Après la promulgation de la Constitution Fédérale, il y a eu des essais d'établissement de pouvoirs métropolitains, mais la crainte municipale de perte de pouvoir était présentes et se fonctionnait comme un facteur inhibiteur de ces initiatives :

*« les gouvernements des états et des villes métropolitaines, bien que reconnaissant formellement l'importance de la question institutionnelle métropolitaine, tendent à voir (...) qu'un plus grand gouvernement impliquerait la diminution de pouvoir pour les états et les villes (...) les acteurs politiques avec un plus grand pouvoir politique – normalement des agences d'état de vocation urbaine et les villes les plus grandes - tendent à être conservatrices et à appréhender les changements du statut».* (Azevedo et Guia, 2000).

La constitution n'avait pas prévu des coopérations inter municipales : *« dans le contexte du municipalisme autarcique, il n'y a pratiquement pas d'incitations dans la Fédération brésilienne pour que les villes se rejoignent, étant donné qu'il n'existe*

*aucune figure juridique de droit public qui donne la sécurité politique aux gouvernements locaux que cherchent à créer des mécanismes de coopération ».* (Abrucio et Soares, 2001).

Actuellement, le Brésil compte 29 régions métropolitaines, dont 9 ont été créées dans les années 1970. Les autres l'ont été par les gouvernements des états fédérés, qui avaient acquis cette compétence à partir de la constitution fédérale.

Les territoires métropolitains concentrent la plupart de la richesse nationale (en termes de PIB), mais aussi une part très forte de pauvreté et d'exclusion sociale : 8% des pauvres et 90% des domiciles en favelas. (Cf. Azevedo et Guia, 2010).

Quelques auteurs mentionnent le terme « métropolisation de la pauvreté », pour expliquer le caractère de « périphérisation » et de ségrégation socio spatiale vécus dans le processus de métropolisation brésilienne :

*« les carences et les contradictions sociales sont devenues de plus en plus évidentes dans l'espace urbain, avec une augmentation de la délinquance et de la violence urbaine. Il a été créé un environnement extrêmement préjudiciable pour le marché du travail, avec la montée du chômage et une dégradation des conditions d'insertion professionnelle, avec un caractère précaire et informel de la main d'œuvre ».* (Ribeiro et al, 2011 : 197).

Dans les années les plus récentes, la population urbaine correspondait à plus de 84% de la population totale du pays. Il y a eu des taux de croissance élevés, avec une meilleure distribution de revenus, mais en poursuivant des politiques néolibérales (cf. Ribeiro et al, 2001). Mais c'est aussi dans les métropoles que se concentrent la plupart de cette population, et où se condensent les logements les plus précaires – les favelas, comme nous avons mentionné ci-dessus.

La principale caractéristique est la diversité des métropoles existantes dans le pays. Les métropoles brésiennes possèdent des configurations très divergentes entre elles



par rapport à la quantité d'habitants, au processus de continuité territoriale, au poids économique dans le pays, parmi d'autres<sup>7</sup>.

En même temps qu'il existe la Région Métropolitaine do « Vale do Aço », en Minas Gerais, avec 400 mil habitants, la même dénomination de « Région Métropolitaine » (RM) s'applique à celle du Rio de Janeiro (RMRJ) ou de Sao Paulo (RMSP), qui comptent à peu près 10 millions d'habitants chacune. Davidovich (2004) souligne les critiques concernant ce manque de critères pour la définition de métropoles récentes<sup>8</sup>.

Néanmoins, ce fait n'est rien d'autre qu'un reflet de la constitution fédérale qui avait défini que les exécutifs des états fédérés seraient compétents en la matière, sans, toutefois définir la dénomination avec des critères spécifiques (comme par exemple, celle de la population agglomérée, l'intégration économique et socio-spatiale, et d'autres).

L'auteur considère :

*« L'articulation du pays avec des programmes régis par l'ordre économique mondial se reflète sur certaines tranches spatiales. Ce sont des parties de la métropole qui se spécialisent dans les fonctions dites globales. Le quadrant sud-ouest constitue le « plus grand district du pays et la région tertiaire la plus dynamique d'Amérique latine, où se concentrent biens et services de production et circulations internationales, à l'opposé de zones contiguës de favelas ».* (Davidovich, 2004 : 222).

L'on rencontre diverses expériences d'institutionnalisation de systèmes de gestion métropolitaine au Brésil, qui varient selon les spécificités politico-institutionnels de

---

<sup>7</sup> Nous ne pouvons pas oublier de mentionner qu'il existe des différences à l'intérieur même des métropoles – différences intra métropolitaines, cf. Davidovich (2004).

<sup>8</sup> Selon Davidovich, plusieurs facteurs expliquent la motivation de création des régions métropolitaines, comme le renforcement et l'affirmation du statut des cadres du pouvoir exécutif des états fédérés, outre les avantages en grand échelle pour la captation de ressources de l'Union, outre l'assurance-chômage, et le logement. L'auteur explique qu'elle servirait aussi pour l'obtention de lignes de crédit auprès de l'état fédéré ou de l'Union.

chaque état fédéré. Au niveau législatif, il y a eu des avancées sur le plan institutionnel (par rapport aux attributions et compétences) et politique (par rapport aux jeux d'acteurs autour de la mise en place des systèmes institutionnels et aux respectifs processus démocratiques). (Cf. Ribeiro et Junior, 2010).

Aujourd'hui, malgré les expériences positives d'institutionnalisation des systèmes de gestion dans quelques métropoles, l'existence de deux problèmes principaux paraît certaine : la fragmentation et les difficultés de gouvernabilité (certains auteurs mentionnent même une situation de non-gouvernabilité).

Pour Ribeiro et Junior (2010), la fragmentation institutionnelle expliquerait la manque d'intérêt de gestion des aires métropolitaines : « *dans presque toutes les métropoles, la capacité du gouvernement des villes capitales n'est pas utilisée pour générer une dynamique de coopération, au contraire, elle soutient et légitime un modèle fragmenté de ségrégation de la gestion des problèmes urbains, liés au logement, à la santé, aux transports, à l'éducation, etc. D'autre part, les pratiques de gestion des villes dans les périphéries métropolitaines ont été marquées par le vieux clientélisme, avec quelques initiatives de coopération intercommunale, combinées avec les pratiques de free riders, dont les expressions synthétiques sont les ambulances communautaires financés par les municipalités (...).* » (p. 49).

Les difficultés de gouvernabilité sont, en même temps, étroitement liées à la question de la fragmentation institutionnelle. A cette question de la gestion des problèmes métropolitains et les éventuels responsables, s'ajoute un manque d'intérêt politique de la part des élus municipaux concernant l'échelle métropolitaine. L'on rencontre encore des pouvoirs locaux forts qui rendent difficile quelques essais de coopération horizontale.

### **1.3 La métropolisation en France – un processus issu des exercices de coopération intercommunal ?**

Contrairement à la législation brésilienne, la coopération inter municipale en France a été développée depuis les années 1960, quand a été instituée une loi qui crée les

communautés urbaines<sup>9</sup>. Dans la décennie de 1980, les lois de décentralisation sont promulguées, avec la motivation majeure de développer les services locaux de planification et aménagement du territoire.

La réponse aux problèmes fonctionnels communs à certains ensembles de villes ne serait pas donnée par l'établissement d'une instance majeure, mais par le développement de politiques de coopération supra municipales. Selon Négrier (2005), il y avait une résistance à la fusion métropolitaine de plusieurs côtés : pour l'Etat, les villes se constitueraient en piliers de domination politique ; pour les acteurs privés, il s'agissait d'une occasion pour jouer sur la variation de la pression fiscale. Et pour les villes aussi, nous pensons, car une éventuelle fusion signifierait au moins, des changements dans les cadres politiques, avec une possibilité de réduction et même de perte de pouvoir selon la solution trouvée.

Plusieurs auteurs font référence à l'émergence de nouveaux acteurs – les villes montaient en puissance en assumant plusieurs compétences acquises de l'Etat à travers l'établissement des intercommunalités. Baraize et Négrier (2001) parlent d'un processus d'épuisement d'un modèle pour l'émergence d'une nouvelle échelle de gouvernement de villes.

Néanmoins, même si une loi l'établit, la mise en œuvre de coopérations réelles n'est pas un processus simple, et plusieurs expériences n'ont pas abouti. En analysant divers cas de « réussites » dans l'établissement des intercommunalités, quelques auteurs proposent les facteurs qui y sont prépondérants. Pour Baraize et Négrier (2001) :

*« Les configurations dans lesquelles les acteurs se mobilisent sont le résultat d'histoires, de processus antérieurs, qui sont des points d'appui pour les stratégies : - la distribution spatiale, la stabilité politique du leader, une coalition dominante, le degré d'apprentissage intercommunal préalable, une tradition d'exercice du pouvoir ».* (p. 23).

---

<sup>9</sup> On pourrait également évoquer l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale, qui crée les syndicats intercommunaux à vocation multiple.

D'autres facteurs apparaîtront comme de points positifs dans la réussite de la création des intercommunalités par exemple la préexistence d'une expérience intercommunautaire, outre l'existence d'un leadership territorial, où sa nature et son degré seraient déterminants.

L'apprentissage institutionnel est défendu par Negrier (2005, p. 119) : *« il y a donc bien une dépendance au chemin précédemment emprunté (une path dependence) qui a fourni son cortège d'habitudes, d'interconnaissances, de confiance réciproque, d'accords stabilisés de coopération »*.

Le rôle du leadership est aussi mentionné :

*« Pour que ces transactions politiques soient possibles, il faut que le leadership soit établi sur une base effective, qui découle en partie de l'examen de la configuration dans laquelle il se trouve agir. Elle rétablit ou renforce le rôle d'un groupe le plus souvent resserré, qui maîtrise les interactions pertinentes, dispose de la mémoire des contreparties et de l'accès à un éventail élargi de ressources politiques »*. (p. 219).

Nous pourrions dire, dans un premier moment, donc, que le développement des métropoles françaises a été fondé sur l'établissement de ces nouveaux territoires, les intercommunalités, mais qui n'a trouvé que récemment une voie d'institutionnalisation<sup>10</sup> à travers le nouveau statut juridique de « métropole ». Néanmoins, il est important de mentionner que même si les métropoles

---

<sup>10</sup> Plus récemment, l'Etat français a promulgué la loi 16 Décembre de 2010, loi de Réforme des Collectivités Territoriales, précisant la configuration institutionnelle des métropoles. Ils définissent : « la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

Il est important de rappeler que la période d'analyse de la présente thèse a été jusqu'à fin 2012, date qui comprend les récits récoltés lors des entretiens et aussi, l'analyse des données pertinentes. L'on remarque sur ce sujet, par exemple, qu'il y a eu des avancements dans le projet de métropole lyonnaise, avec la consolidation de la Métropole de Lyon, à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2015.

d'aujourd'hui ont leur base sur le développement de ces territoires, dans le sens contraire, la montée en puissance des intercommunalités n'avait pas favorisé directement le développement/l'émergence des métropoles.

La France a vécu le même mouvement d'amplification des pouvoirs locaux que le Brésil. Dans ce processus de consolidation des collectivités locales, il n'y avait pas de place pour le développement des métropoles. Encore plus, quand la cellule de base de la démocratie française – la commune – était en train de se consolider. Il y avait des réticences par rapport à une nouvelle échelle de pouvoir.

Du côté de l'Etat aussi, il avait des méfiances :

*« Si l'Etat ne se presse pas pour donner une assise politique, administrative et financière aux métropoles, ce n'est pas parce qu'il se désintéresse de ces territoires. C'est au contraire parce qu'il y est très présent et que bien souvent il les voit comme des contre-pouvoirs potentiels à son autorité sur le territoire national ».* (Lefèvre, 2009 : 13).

Lefèvre (2009) explique le retard du travail législatif en la matière : *« toutes ces vicissitudes métropolitaines s'expliquent largement par une hostilité des deux principaux protagonistes politiques, l'Etat et les collectivités locales, qui ne souhaitent pas voir les métropoles devenir des nouveaux territoires politiques ».* (p. 9).

Il existe actuellement une dizaine de métropoles en France, dont la majorité compte entre 400.000 et 2.000.000 d'habitants. L'exception est la capitale, Paris, dont la population somme presque 7 millions d'habitants. Elles auront leurs statuts changés à partir de l'année de 2015, avec quelques exceptions dans le statut général, comme Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence<sup>11</sup>.

Pierre Veltz les dénomme « métropoles régionales » en soulignant un processus d'intense développement : *« les métropoles régionales ont le vent en poupe. Elles*

---

<sup>11</sup> Voir Loi du 27 Janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

*comprennent qu'elles sont, dans le grand jeu mondial et européen, autre chose que des relais du grand centre parisien, des foyers de création et de croissance renouvelée* ». (Veltz, 2012 : 17).

L'auteur remarque néanmoins le manque de cohésion et l'existence de la concurrence entre elles :

*« Nous sommes désormais un pays très décentralisé avec des pouvoirs locaux faibles, parce que terriblement fragmentés, en concurrence perpétuelle les uns avec les autres. (...). La dynamique des métropoles régionales vient aujourd'hui de leur capacité à se projeter par elles-mêmes dans le monde ouvert, au-delà même des frontières nationales. »* (p. 19).

Pour lui, la configuration territoriale française devrait être utilisée afin de développer l'économie du pays en alliant la puissance de la ville capitale avec la vitalité du réseau des métropoles. De son point de vue la concurrence ne serait pas aussi profitable que le pensent d'autres auteurs. Le défi serait : *« comment passer d'un projet du Grand Paris à un projet de la métropole-réseau française ? Comment passer de Paris et le désert français à Paris et le Concert français ? »* (p. 25).

Au niveau institutionnel, elles ne seront dénommées « métropoles » qu'à partir des années 2014, 2015 ou 2016, selon chaque cas. Avant d'atteindre ce niveau, les agglomérations métropolitaines ont essayé plusieurs types de coopérations métropolitaines sans arriver à la construction d'une autorité spécifique. Nous verrons dans les chapitres prochains que, dans le cas de Lyon, cela n'avait pas empêché la réalisation de diverses coopérations entre les collectivités.

Pour Scherrer (2007), la scène métropolitaine française se matérialiserait sous forme des périmètres d'études *« dont le degré de formalisation voire d'institutionnalisation est très variable »*. Il avait identifié des typologies de dynamiques de constitutions des scènes métropolitaines à partir de trois logiques : Intégration des arènes formelles et informelles d'études ; Proéminence de l'arène de planification ; Le rôle des Agences d'Urbanisme. Néanmoins, son analyse montre que ces typologies, même si elles

existent sur le territoire, n'ont pas été suffisantes pour amener à la formation et institution d'une autorité métropolitaine. Il fait appel au temps long : *« le rythme de construction de la légitimité de la scène métropolitaine fait remonter l'échelle du temps long, celle de l'action collective intergénérationnelle »*.

Salet (2007) a présenté quelques essais de mis en œuvre d'autorités métropolitains en Europe, mais sans succès : *« according to these diagnoses, new regions planning authorities were intended to replace the metropolitan fragmentation of public sector authorities and were also supposed to go beyond the partisan perspectives of local interests. »*. (p. 9).

#### **1.4 Définition de l'objet de recherche**

Il est important, avant d'entrer dans notre étude spécifique, de préciser la définition du concept que nous utiliserons dans la thèse entière, celui de la *métropole*. Dans un premier moment, nous reprenons la définition qu'Ascher (1995) a utilisée pour décrire l'utilisation générale du terme :

*« La notion de la métropole est de nos jours abondamment utilisée, généralement pour qualifier les principales agglomérations urbaines d'un pays qui comptent quelques centaines de milliers d'habitants, qui sont multifonctionnelles et qui entretiennent des relations économiques avec plusieurs autres agglomérations étrangères. Ces trois caractéristiques intègrent, de fait, toutes sortes d'autres dimensions, qui font partie de la panoplie quasi obligée des critères de définition des villes qui prétendent concourir dans la compétition urbaine à l'échelle internationale »*. (p. 16).

Néanmoins, même si le processus est étroitement lié à des échanges internationaux, les métropoles brésiliennes n'ont pas un accent sur l'international aussi prononcé que les métropoles européennes.

Nous reprenons, donc, une conceptualisation mieux adaptée aux cas brésilien, celle définie par l'« Observatório das Metrópoles »<sup>12</sup>, au Brésil. L'institut a réalisé une étude récente d'identification et classification des métropoles au Brésil<sup>13</sup> à partir d'une évaluation des agglomérations urbaines du pays. A partir d'une lecture unifiée des concepts de François Ascher (1995)<sup>14</sup>, Milton Santos (1965)<sup>15</sup>, Pierre Veltz (1996)<sup>16</sup> et Saskia Sassen (1998)<sup>17</sup>, ils définissent la métropole comme :

*« Un organisme urbain où il y a une complexité de fonctions capables de répondre à tous les formes de besoins de la population urbaine national et régionale. Il correspondrait à la ville principale d'une région, aux nœuds de commande et coordination d'un réseau urbain qui ne se détachent pas seulement par la taille de la population et de l'économie, mais aussi par les performances de fonctions complexes et diversifiés (multifonctionnalité) et qui établissent des rapports économiques avec plusieurs autres agglomérations. Ils sont considérés les lieux privilégiés des processus de globalisation, des marchés globaux. Elles se sont différenciées à partir de la variété des services, et de la main d'œuvre qualifiée ».* (Ribeiro, 2009 : 3)

---

<sup>12</sup> L'« Observatório das Metrópoles » est un institut qui réunit des entités de recherches issues du milieu académique et des fondations liées au gouvernement des états fédérés et des communes du Brésil sous la coordination de l'IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro).

<sup>13</sup> Hierarquização e identificação dos espaços urbanos. Ribeiro (2009).

<sup>14</sup> Ascher, François, 1995, *Métapolis*, Paris, Odile Jacob.

<sup>15</sup> Santos, Milton, 1965, *A cidade: nos países subdesenvolvidos*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 175 p

<sup>16</sup> Pierre Veltz 1996, *Mondialisation, villes et territoires*. L'économie d'archipel. Presses universitaires de France, Collection Economie en liberté, Paris, 264 p.

<sup>17</sup> Sassen, Saskia, 1998, *Globalization and its discontents*. Essays on the New Mobility of People and Money, New York, New Press.



Plus ce « organisme urbain » devient complexe, plus il en est de même pour l'exercice de sa coordination et gestion. Comment on l'a dit, cela pose un vrai défi par rapport au gouvernement des métropoles, dans la mesure où il s'agit d'un processus en constante construction.

L'on remarque qu'on considère l'idée des métropoles en cours de production, et pas comme une réalité donnée. Nous nous appuyons sur les idées de Bourdin (2005) : « *Qu'il s'agisse d'un processus, qu'il soit permanent, divers et sans cesse remis en cause, n'empêche pas que la ville est soumise à des forces structurantes, institutantes, qu'elle est l'objet d'une action organisée et pas simplement un contexte d'action* » (p. 157).

Dans ce sens, l'on revient à ce point au titre de la présente thèse : le rôle des documents de planification dans la production de la métropole. Nous précisons que ce qui nous intéresse est de comprendre quel rôle jouerait la planification urbaine dans la production de la métropole. Nous considérons le concept de « production » utilisé par Bourdin (2005) :

*« Il faut donner au terme de production une acception suffisamment large : produire ce n'est pas simplement construire des infrastructures de transport et de réseaux, des bureaux, des usines, des logements et des équipements collectifs. C'est également développer des services et les faire fonctionner : un gestionnaire de transports en commun produit la ville au quotidien. C'est créer des perceptions, des significations, des ambiances et, plus généralement, un cadre d'expérience (...). Mais on ne peut dissocier cette production du contexte urbain de celle des institutions et organisations urbaines. (...) » (p. 158).*

De cette façon, quand nous nous intéressons à la production des métropoles et à l'éventuel rôle que la planification urbaine pourrait y jouer, c'est sous cet angle de la signification, de la construction (et reconstruction) des perceptions que nous voulons les aborder.

Mais avant d'expliciter un peu plus notre angle d'analyse, tournons-nous vers un domaine dans lequel la gestion métropolitaine s'est complexifiée – la gouvernance ou l'action de production.

### **1.5 Les défis de la gouvernance des métropoles**

Dans plusieurs cas, le processus de consolidation des métropoles n'a pas été suivi par l'établissement d'instances de gouvernement de ces territoires. Avec l'émergence des grandes agglomérations urbaines, la complexité et la fragmentation urbaine auxquelles les politiques urbaines doivent faire face devenaient des vrais défis à la **gouvernance** de ces territoires.

Dans un premier moment, nous préférons utiliser le mot gouvernance au lieu de gouvernement dans le même sens que lui donne Le Galès :

*« Alors que le terme « gouvernement » décrit le type d'autorité, hiérarchique et contraignante, qui s'exerce dans la plupart des Etats – « gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses. (...) Mais quelle est le contenu précis de cette notion de gouvernance ? Elle peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, 2010 : 300-301).*

Néanmoins, dans notre étude, nous considérons que l'idée de gouvernance en étant étroitement lié à l'idée de production de la ville. Le concept de Bourdin (2005) clarifie encore plus cette conception :

*« Faire la ville, c'est d'abord construire des relations, pas seulement entre acteurs, pas seulement pour expliciter des accords ou désaccords. Ces relations sont de tous ordres : économiques, symboliques, sensorielles... Elles produisent des flux, des représentations, des objets. Faire la métropole, c'est construire, faire évoluer et gérer des systèmes de relations en mouvement permanent, ce qui correspond totalement à la culture métropolitaine telle qu'on l'a décrite précédemment. Cette perspective indique la voie pour une utilisation pertinente de l'idée de gouvernance. ». (p. 189).*

En reprenant le même auteur, nous rencontrons la définition de « production » :

*« Produire ce n'est pas seulement faire des choix politiques, organiser des circuits financiers, faire fonctionner des dispositifs techniques, une branche d'activité économique et des métiers. C'est également mobiliser des habitants ou des acteurs spécialisés, instituer des acteurs nouveaux, structurer des relations, des « jeux », entre eux : on fait la ville par la communication, la concertation, la mise en place de partenariats ou de « montages » divers, la création d'organismes (...). C'est également instituer des règles du jeu, des normes, des cadres juridiques. C'est aussi – et parfois principalement – créer des connaissances nouvelles ou spécifiques, celles qui permettent de faire la ville ». (Bourdin, 2005 : 158).*

Attachés à la nécessité de gouvernance, d'autres mots apparaîtront comme « négociation », « nouvelles démocraties », « instances métropolitaines ». L'enjeu majeur semble être la coordination d'actions et acteurs dans un contexte de constante « production ».

Selon Ascher (2001), « La légitimité d'une décision publique et son efficacité sont en effet d'autant plus grands qu'elle a été élaboré au travers d'un processus qui réunit les protagonistes autour d'un enjeu commun. Et ce supplément de légitimité apporté par la négociation est particulièrement nécessaire dans une société aux références et

*aux codes diversifiés, voire proliférant. C'est tout l'avantage d'une gouvernance interactive par rapport aux méthodes traditionnelles de gouvernement. » (p. 74).*

## **1.6 Les défis de la planification urbaine dans le nouveau contexte d'action métropolitain : nos pistes de recherche**

Ce cadre de transformation et le nouveau contexte métropolitains touchent sensiblement le métier d'aménagement urbain, en créant des vrais défis pour la planification urbaine.

Des nouvelles lois ont été instituées, avec des nouveaux outils, dans un essai de renouveler la pratique de la planification spatiale. Plusieurs auteurs européens font mention d'un passage de la planification spatiale traditionnelle vers une planification stratégique.

Dans l'Europe, les villes sont devenues les moteurs de développement d'un nouveau type de planification stratégique, *« à travers l'élaboration de programmes d'actions tournés vers le développement économique, social ou culturel dans un contexte de concurrence/coopération entre les grandes agglomérations à l'échelle européenne »*. (Scherrer, 2008 : 11).

Selon l'auteur, cette pratique se justifierait par deux aspects : celle de la nécessité d'affirmation des métropoles dans l'économie mondialisée et la capacité d'agglomération des acteurs à partir de la planification :

*« La décentralisation augmente la compétition entre collectivités locales ; en même temps, la coopération au niveau métropolitain est de plus en plus importante pour s'affirmer dans l'économie mondialisée. La planification spatiale qui a toujours eu la vocation de créer de la cohérence entre des différentes politiques sectorielles, opère désormais dans ce champ de tension, entre dynamiques endogènes (acteurs collectifs locaux, identité, développement local) et diffusion de modèles*

*d'action mondialisé sous forme de bonnes pratiques ». (Scherrer, 2008 : 11)*

Allain Motte (2011) définit la notion de planification stratégique spatialisée en Europe, en se basant sur deux auteurs. Le premier mentionné par Motte, Healey (2004) : « *la planification stratégique spatialisée est un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important et transformer cette nouvelle vision en termes : de priorités d'investissement, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructure et de principes de régulation d'usage des sols.* ». Le deuxième auteur mentionné par l'auteur est Albrechts (2004), « *la planification stratégique spatialisée est un processus socio-spatial, dirigé par le secteur public, à travers lesquels sont élaborés une vision, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme, organiser un lieu et ce qu'il doit devenir* » (Motte, 2011 : 60).

Au Brésil, les plans stratégiques se sont disséminés à partir des années 1990, inspirés notamment par l'expérience de la planification stratégique de Barcelone. Dans le pays, deux facteurs ont expliqué le succès de la pratique : le partenariat public-privé répandus comme moyens d'investissements « prioritaires », et le renforcement des sentiments liés au marketing de villes.

Néanmoins, la planification stratégique a été la cible de plusieurs critiques notamment à cause de la complète déconsidération (et même négation) des problèmes liés aux inégalités sociales évidentes dans l'espace urbain.

Indépendamment de ce qu'on appelle planification stratégique spatiale dans l'Europe ou la planification stratégique avec ces critiques au Brésil, l'on ne peut pas nier qu'il y a eu des avancements dans la pratique. Et un de ces grands avancements serait la quête d'une cohérence territoriale à partir des documents de planification.

François Ascher y fait référence comme « production de synergies » :

*« Un système complexe d'auteurs dont les logiques sont variés et qui fonctionnent dans un milieu de plus en plus ouverte. Pour cela il lui faut produire des cadres communs d'action et de règles du jeu qui ne*

*s'opposent pas aux logiques des acteurs, mais les concilient, les utilisent au profit de ses propres projets, produisent des synergies ». (2001, p.93).*

La planification urbaine affronte cette complexité en essayant d'établir le minimum de coordination de territoires, de pouvoirs, et d'instances, qui sont en constant mutations. En fait, la nécessité d'articulation des actions, qu'Ascher présente sous la forme de conciliation, de production de synergies, apparait dans d'autres ouvrages, sous d'autres dénominations.

Zepf et Andres (2011) la désignent comme une quête de la représentation de la « cohérence territoriale » :

*« La transformation des pratiques de planification est guidée par la représentation de la cohérence territoriale. Autrement dit, la planification au niveau d'une grande aire urbaine serait fédératrice de plusieurs dimensions de cohérence : une cohérence politique censée articuler les objectif, les représentations et les concepts véhicules par les différents acteurs (stakeholders) (...), une cohérence de gestion apte à englober les différents périmètres d'un territoire, à appliquer les instruments et processus adaptés aux territoires en question ; une cohérence fonctionnelle capable d'accueillir la diversité des acteurs et des intérêts présents sur un territoire et d'accompagner les dynamiques socio-économiques et culturelles de celui-ci ». (p. 17).*

Salet (2007) appelle la nécessité d'avoir des stratégies d' « inter connectivité » :

*« The context of metropolitan planning has become highly fragmentary and multi-dimensional as more and more external relationships are making their mark on urban development. Under the new conditions of multi-actor and multi-level governance, the crucial challenge for strategic metropolitan planning is no longer to get more territorial control over things but to organize effective strategies of interconnectivity ». (p. 11)*

- **Quelques pistes de recherche**

En partant du principe que la planification doit faire face à la complexité à partir de la mise en place de stratégies qui permettent l'établissement « d'inter connectivité », de « synergies », de « cohérence » entre territoires et acteurs, l'on voit les documents de planification comme des dispositifs qui peuvent être des lieux où telles prémisses pourraient se consolider.

Il est important de souligner que quand l'on parle des documents de planification, nous considérons leur côté technique, mais aussi le discours qui les accompagne. Dans le cas du SCoT Lyonnais, nous trouvons les directives techniques dans le cahier dénommé DOG (Document D'Orientations Générales) mais qui n'ont aucun sens si l'on ne les interprète pas à la lumière du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durables).

Les documents se montrent révélateurs d'un projet politique de la métropole, selon Bourdin (2009), « *les documents de planification constituent alors le discours à travers lequel cette stratégie [en tant qu'expression d'une intention d'un projet politique] s'exprime* ».

En tant qu'instruments d'action publique, et porteurs de rapports sociaux (et techniques) spécifiques, ils peuvent dénoncer le jeu d'acteurs à partir de ce lieu de rencontre et de concertation : « *ils peuvent être observés en tant que révélateurs des comportements des acteurs, ceux-ci devenant plus visibles et plus prévisibles par le jeu des instruments* » (Lascoumes et Le Galès, 2004 : 24).

**Dans ce sens, notre recherche s'est basée, dans un premier moment, dans l'idée que les documents de planification peuvent se configurer comme des lieux de production des synergies, de fédérations des dimensions de cohérences, ou de l'organisation des stratégies d'inter-connectivité.**

Selon Salet (2007), la signification cruciale des stratégies de planification urbaine est dans la possibilité d'élargir l'horizon et les perspectives d'action et d'opérationnalisation du *decision making* : « *strategic plan must make sense and*

*should be shared in relevant alliances in order to inspire operational decision-making and to impact it ».* (p. 9).

Pour Wolfgang Christ, (cité par Béhar, 2012) « *plus que d'un grand plan, les territoires métropolitains ont besoin d'une vision stratégique de la grande échelle et du long terme qui favorise les synergies et permette aux diverses initiatives locales de jouer leur partition.* ». (p. 20).

L'analyse des documents de planification nous permet de mieux comprendre le projet politique de la métropole, c'est-à-dire, de voir comment les « gouverneurs » métropolitains (sous statut d'une autorité métropolitaine ou non) s'organisent pour construire un dispositif destiné à l'organisation du territoire (et porteur d'une stratégie).

Certainement, il contribue à organiser le territoire. Donc, d'un côté, l'on signale l'importance des documents de planification comme instrument d'action publique, qui reflète le positionnement du gouvernement métropolitain (donc, du comportement d'un acteur, selon Lascoumes et Le Galès) et de la stratégie politique (selon Bourdin). Mais, il y a un autre côté qui nous intéresse, c'est celui du **symbolique/cognitif** qui peut être vu à partir d'une analyse de son processus d'élaboration.

**Les documents de planification rassemblent les acteurs métropolitains autour d'un débat commun sur l'avenir du territoire. Est-ce que plus qu'une interconnaissance ? Ces lieux servent-ils pour provoquer la naissance (ou le réveil) d'un sentiment commun métropolitain ?**

**Contribuent-ils à donner plus de sens au territoire commun, c'est-à-dire, à la métropole, où les enjeux sont toujours fragmentés ?**

**Sommes-nous devant un processus de reconstruction/formulation d'une nouvelle notion de l'intérêt général ?**

**Or, la reformulation de l'intérêt général ne peut pas exister sans la fabrication d'un savoir commun, elle est produite à partir de la formulation d'une image de la ville.**



**La production, la fabrication, passe par des représentations communes qu'on a de la ville.**

François Ascher (1996) avait pointé une nouvelle approche de la construction d'un intérêt général à partir d'une conception « procédurale » :

*« Peut-être faut-il se demander si au-delà des documents eux-mêmes, schémas directeurs et POS, les procédures d'élaboration des premiers, version décentralisé, ne sont pas l'occasion de développer un processus sociopolitique nouveau (...) Certes, d'un certain point de vue 'juridique' et 'programmatique' ces nouveaux schémas ou esquisses de schémas ne sont pas toujours très riches ; mais ils sont des instruments de mobilisation, de formulation de projets communs, des occasions de négociation et de compromis. Autrement dit, en France on glisse dans une certaine mesure vers un approche plus anglo-saxonne de l'intérêt général, non plus supérieur, rationnel et transcendantal, mais collectif et négocié ».*  
(p.165)

Il apporte le questionnement de Crozier :

*« ... l'Etat hiérarchique, bureaucratique, ne peut plus répondre aux problèmes que pose l'accroissement de la complexité. Il est pris dans les mêmes contradictions que les grandes entreprises. [...] Or notre concept d'Etat unitaire, indivisible, représentant l'intérêt général, suppose la bureaucratie et la hiérarchie... Les autorités publiques doivent changer de logique [...] Il ne s'agit plus de faire prévaloir l'intérêt général mais de faire émerger un consensus suffisant autour d'une vision acceptable de l'intérêt général par ceux qui auront à le mettre en œuvre dans leurs décisions. Ce qui implique de se centrer non plus sur la décision, mais sur le processus de son élaboration, sur sa mise en œuvre et sur les résultats qu'elle obtient. ».*

Pour Ascher, cette conception « procédurale » de l'intérêt général pourrait aider à éveiller une nouvelle légitimité pour l'action publique en aidant même à « fabriquer

de la cidadinité, voire de la citoyenneté » (Ascher, 1995 : 194). Il illustre cela avec le cas de l'élaboration de l'ancien schéma directeur de l'agglomération de Lyon :

*« On ne trouve trace dans ce document ni d'évaluation précise sur les besoins existants ou prévisibles, ni de programme un tant soit peu chiffré et daté sur les réalisations à effectuer. Mais le « procédural » dans ce schéma directeur a été beaucoup plus important que le « substantiel ». En effet, sa conception et son approbation ont été l'occasion d'un très vaste débat, de conflits multiples aussi, mais qui ont favorisé une prise de conscience d'intérêts collectifs dépassant la simple addition des intérêts particuliers communaux. » (Ascher, 1995 : p. 194-195).*

## **1.7 Le choix des terrains**

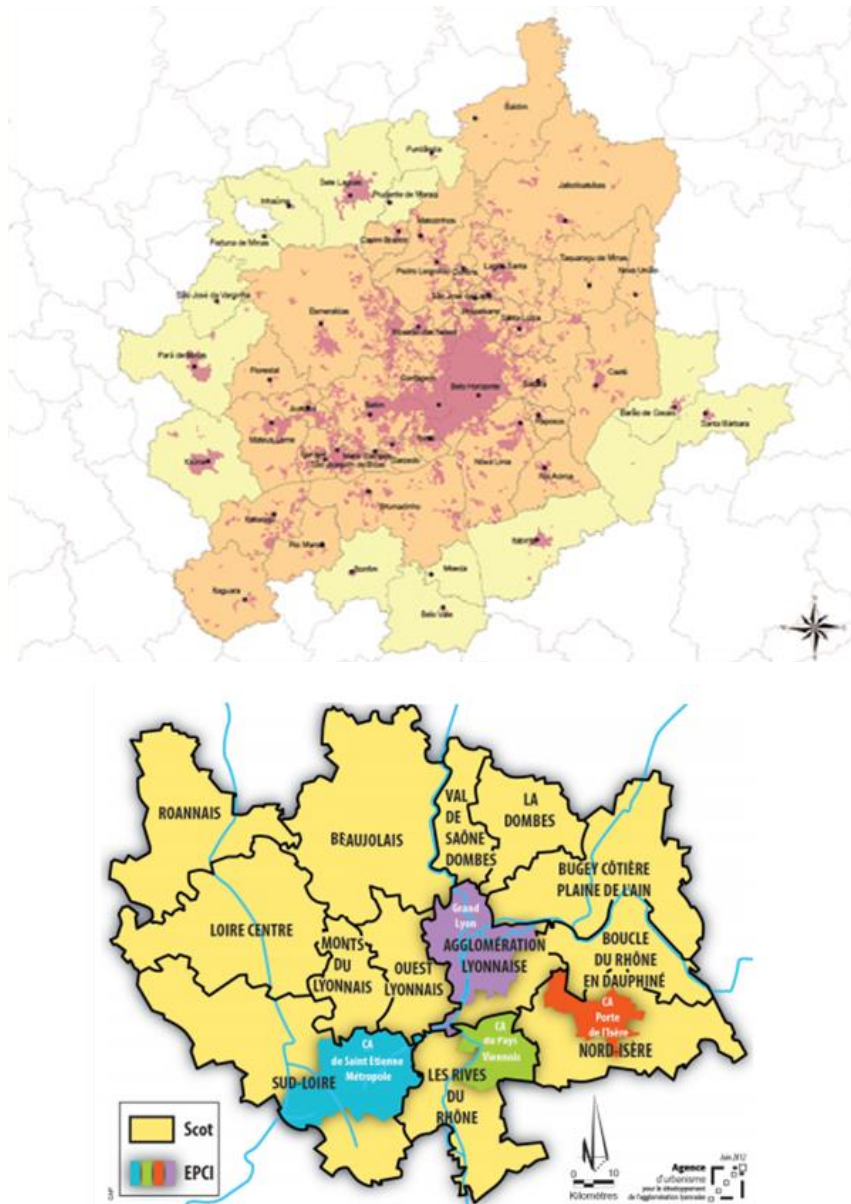
Même si dans la présente thèse, les questions de recherche sont présentées avant les terrains d'études choisis, dans le cours du développement de cette recherche, le terrain a été le premier à être défini. Expliquons. Je me suis posé des questions par rapport à la gouvernance des métropoles. Plus spécifiquement, des questions sur des problèmes de gestion de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte sont apparues, qu'il me semblait possible d'approfondir à travers d'une recherche doctorale.

La France présentait quelques expériences de gestion métropolitaine qui étaient intéressants à analyser. Dans un premier moment, l'agglomération parisienne a été pensée comme une étude de cas, mais la complexité institutionnelle et les dimensions populationnelles et territoriales étaient loin d'être comparables avec celles de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte. D'autres possibilités étaient Bordeaux et Lyon. L'agglomération lyonnaise possède des caractéristiques similaires à la RMBH, cependant d'autres facteurs ont compté pour qu'on la choisisse comme deuxième étude de cas.

D'abord, Lyon est une expérience très réussie de gestion de services urbains communs, à travers de l'institution de l'intercommunalité dans les années 1960. Cela a compté beaucoup dans le choix, dans un premier moment, car nous étions focalisés sur les problèmes de la gestion liée aux services urbains métropolitaine dans la RMBH. Ensuite, l'agglomération de Lyon présent un notable savoir-faire dans le domaine de l'aménagement urbain, notamment à travers une organisation dont l'expertise se détache dans le territoire français – l'Agence d'Urbanisme de Lyon. Et finalement, un troisième raison était lié au fait qu'il n'y avait pas que l'agglomération lyonnaise, mais aussi la métropole lyonnaise. La métropole lyonnaise était en cours de « production », et selon notre vision, l'aménagement du territoire y apportait des importantes contributions. En effet, l'aire métropolitaine comptait plusieurs SCoT approuvés, dont le SCoT de l'agglomération lyonnaise, l'agglomération centrale, et une démarche métropolitaine d'aménagement du territoire, l'Inter SCoT.

Les deux métropoles ont de caractéristiques sociogéographiques similaires : un ensemble de 3 à 5 millions d'habitants, dans un territoire de 6.000 à 10.000 Km<sup>2</sup> avec une ville centre polarisant. (Voir **Figure 1** et **Figure 2 – La RMBH et le territoire de l'Inter SCoT de Lyon**, montrés à la même échelle).

**Figure 1 et Figure 2 – La RMBH et le territoire de l’Inter SCoT de Lyon**



Source : PDDI (2010) et Grand Lyon, respectivement.

Sur ce qui concerne le système institutionnel, les expériences s'éloignent. La RMBH dispose d'un système de gestion métropolitaine encadré dans la hiérarchie du système fédératif brésilienne (le gouvernement national, les gouvernements fédérés responsables pour la gestion métropolitaine, et le gouvernement municipal).

L'aire métropolitaine lyonnaise ne possède pas un périmètre institutionnel. Le territoire comprend approximativement celui de la Région Urbaine de Lyon (RUL). Il existe plusieurs scènes métropolitaines, parmi lesquelles se distinguent la RUL, une association qui rassemble les institutions y présents (810 communes, 67

communauté de communes, 7 communautés d'agglomération, 1 communauté urbaine, les 4 départements et la région) ; et le Pôle Métropolitain, un syndicat mixte qui regroupe 4 agglomérations importants.

Sur le sujet de la planification urbaine, la métropole lyonnaise présente un historique de coopération inter communal de plus de 50 ans (initiés à partir de l'institution de la communauté urbaine en 1969). Des documents de planification métropolitaine ont été élaborés, surtout dans l'époque de la DATAR. Mais la fragmentation des arènes de planification reflètent une des difficultés du passage à la création d'une autorité métropolitaine (cf. Scherrer, 2007)

A la RMBH, le système de gestion a été récemment restructuré à partir de l'institution d'une agence métropolitaine, un conseil métropolitain et une assemblée métropolitaine. Il a été récemment élaboré un document de planification métropolitain, avec le propos de servir comme outil d'orientation des politiques métropolitaines.

La méthodologie d'élaboration des documents de planification métropolitaine diverge dans les deux cas, surtout en ce qui concerne les caractéristiques des acteurs engagés. A Lyon, l'on trouve le Schéma de Cohérence Territoriale, qui couvre le territoire du Grand Lyon et quelques communes, mais pas la totalité de l'aire métropolitaine ; et le dispositif Inter SCoT, qui essaye de donner une cohérence aux treize SCoT composants le territoire métropolitain. Le processus de discussion des documents a été coordonnés par les instances responsables – le SEPAL, Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, pour le SCoT de Lyon, et l'Agence d'Urbanisme de Lyon, qui a pris la responsabilité de la coordination de l'Inter SCoT. Les participants concernés étaient essentiellement des élus et techniciens, avec une consultation de la population locale. L'on peut l'encadrer comme un processus de construction classique, plutôt renfermé dans des cadres institutionnels spécifiques.

Dans la Région Métropolitaine de Belo Horizonte, au Brésil, le plan métropolitain a été élaboré dans un contexte national de reprise du système métropolitain par les états fédérés. Le processus d'élaboration a été cordonné par un acteur du système

institutionnel (un secrétariat du gouvernement de l'état) en partage avec un acteur « extérieur » à la scène institutionnel – les universités.

Contrairement au cas français, ce processus favorisait une ouverture vers les acteurs externes, surtout à la participation de la société civile directe.

**Les deux cas présentent des difficultés dans la coordination et la gestion métropolitaine. Notre intérêt est de savoir comment l'élaboration des documents de planification s'insère dans chaque contexte, et si elle génère des dispositifs qui rendent possible des changements de l'action publique lié à la coordination/gestion métropolitaine spécifique.**

- Dans le cas lyonnais, est ce que l'élaboration du plan a facilité la coordination entre les différentes instances, pour faire face à la fragmentation des scènes métropolitaines ? Est ce qu'il a aidé à la construction d'une autorité métropolitaine, à partir des processus d'apprentissage collectif ?
- Dans le cas brésilien, l'élaboration du plan a-t-elle renforcé l'instance métropolitaine et les liens entre les communes, et aidé à la construction d'un intérêt général métropolitain parmi les différentes composantes du territoire ?

Dans un deuxième moment, comment s'est construite la notion du sens commun métropolitain, avec son éventail respectif d'acteurs mobilisés et le contexte spécifique ? Est-ce que le fait « d'ouvrir » le débat vers les acteurs extérieurs a aidé ce mouvement ? L'histoire de la coopération a-t-elle eu un poids fort dans cette construction métropolitaine ?

## **1.8 Les méthodes d'enquête et le traitement des données**

Nous avons utilisés deux sources principales dans le développement de notre recherche : des entretiens et une analyse de données.

Nous avons réalisé des entretiens exploratoires et semi-directifs avec des acteurs qui avaient participé directement aux processus d'élaboration des documents de planification dans les deux pays. En totalisant presque 70 entretiens (d'une durée moyenne d'une heure) dans les deux cas, nous avons interviewé des représentants de diverses instances. Au Brésil, nous avons rencontré des élus locaux et des techniciens de divers communes membres de la RMBH, des représentants de l'état fédéré de MG (de l'ancien Sous-Secrétariat de DM-SEDRU, de l'Agence Métropolitain), des élus de l'état de MG, des techniciens coordinateurs du PDDI, des représentants de la société civile et du Collège Métropolitain. En France, nous avons rencontré des élus du Grand Lyon, de territoires composants l'Inter SCoT, des techniciens du Grand Lyon et de villes composant le SCoT de Lyon, du Conseil de Développement, des techniciens coordinateurs de l'élaboration du plan (Agence d'Urbanisme de Lyon et SEPAL).

Les entretiens ont été conduits à partir d'une liste de thèmes. Comme il s'agissait d'entretiens semi-directifs, ce schéma de thèmes a servi comme conducteur de la conversation. Dans l'annexe il y a la liste des acteurs interviewés.

Ensuite, au moment du traitement de données, nous avons groupé les témoignages dans un tableau, ce qui nous a permis de croiser les réponses et de les analyser selon les groupes respectifs d'acteurs.

Comme deuxième source principale, nous avons utilisé la recherche de données. Du côté français, cela a été facilité par la réalisation d'un stage à temps plein pendant six mois (Aout 2011 à Janvier 2012) à l'Agence d'Urbanisme de Lyon, organe co-élaborateur du SCoT et animateur principal de la démarche Inter SCoT. Cette expérience a été fondamentale pour le développement de la recherche car elle a rendu possible un accès direct aux données, une compréhension de fonctionnement du système d'aménagement urbain en France à partir de cette immersion dans une instance compétente la matière, et une simplification d'accès aux acteurs en tant que membre (même que provisoire) de l'instance.

Il est important de mentionner que cette étude s'inscrit dans un horizon temporel défini. En même temps qu'on reprend des récits qui remontent à la décennie de 2000,

moment où le SCoT lyonnais a débuté, l'on reprend des témoignages plus récents, de 2010, par exemple, année d'élaboration du PDDI de la RMBH.

L'on pourrait dire donc que la période d'analyse s'est finalisée dans l'année 2012, lorsqu'on a commencé la rédaction de la thèse. Il est très important de considérer cet intervalle temporel, car la « production de la métropole » s'est faite avec une grande dynamique, qui n'a rien à avoir avec celle de l'écriture d'une thèse.

A Lyon, il y a eu des avancées qui se sont déroulées très vite dès l'institution du Pôle Métropolitain jusqu'au changement de statut de la métropole de Lyon, prévu par la loi du 27 Janvier 2014. Dans la RMBH, de nouvelles études, avec de nouveaux acteurs, ont été mises en route en donnant une continuation aux prémisses du PDDI.

## **1.9 La Structure de la Thèse**

La présente thèse est structurée en trois parties principales. La Partie I est destinée à une présentation générale de l'étude. Elle est composée de deux chapitres. Le premier chapitre, **l'Introduction**, a comme objectif de présenter le sujet de recherche et d'introduire les concepts principaux. Nous essayons de situer le sujet de recherche, en les contextualisant selon les deux études de cas. Après une présentation synthétique des cas choisis, nous présentons quelques pistes, qui ont servi à orienter notre recherche. Le **Chapitre 2** comprend un petit parcours de recherche avec une présentation du cadre théorique principale.

La partie II est composée de deux chapitres. Les **Chapitre 3** et **Chapitre 4** présentent les études de cas, respectivement, la RMBH au Brésil et l'agglomération lyonnaise, en France. La partie est clôturée par une synthèse de quelques points de repères sur les systèmes institutionnels des deux pays.

La Partie III est composée par le **Chapitre 5**, destiné à l'analyse des entretiens, le **Chapitre 6**, qui consiste à l'analyse des terrains à la lumière du cadre théorique choisi. La **Conclusion Générale** finalise cette partie-ci, ainsi comme la présente thèse.



Dans les annexes, nous avons présenté une liste des personnes interviewées, ainsi que le schéma conducteur des entretiens menés.

## Chapitre 2 - Problématique et choix Théoriques

### 2.1 Les références théoriques

Avant d'entrer dans la partie concernant le choix théorique, il est intéressant de préciser l'encadrement de la recherche en disant quelques mots sur le parcours de recherche. Cela pourrait aider à comprendre le cadre théorique adopté.

#### 2.1.1 Quelques mots sur le parcours de recherche

Le processus de développement de la recherche a compris un moment initial de réflexion sur des questions plutôt générales liées à la planification urbaine dans un contexte métropolitain. Les difficultés de la mise en œuvre de la gestion métropolitaine au Brésil ont suscité des interrogations sur le sujet, en menant le chercheur à chercher des expériences ailleurs.

En France, les intercommunalités semblaient, à ce moment de la réflexion, présenter des solutions intéressantes de gestion urbaine partagée et de planification supra communale. La recherche s'est donc tournée, vers les expériences des intercommunalités françaises. Néanmoins, après une première approche de ces sujets, il a été pris en considération le fait que les intercommunalités, de manière générale, ne coïncidaient pas avec les aires urbaines métropolitaines, périmètres les plus pertinents pour les agglomérations métropolitaines. La recherche s'est donc tournée vers le sujet initial, c'est à dire les agglomérations métropolitaines.

Après cette « encadrement » et mise au point de l'intérêt de cette recherche, la manière de la conduire s'est encadrée plutôt dans une démarche inductive coïncidant avec celle de la sociologie de l'action organisée, selon ce que Musselin (2005) décrit :

*« La sociologie de l'action organisée, qu'elle se applique ou non à l'action publique relève d'une démarche inductive à double titre. D'une part, du fait de la posture qu'elle adopte par rapport au terrain d'enquêtes : ce dernier n'est pas un moyen de vérifier des hypothèses, mais un espace à investir, dans lequel s'immerger pour en découvrir les ressorts et les modes*

*de fonctionnement concrets. D'autre part, du fait qu'elle prenne appui sur des résultats empiriques pour progressivement élaborer des questions de recherche et faire émerger une problématique ».* (p.60)

Dans notre recherche, une immersion dans le terrain d'étude a été faite, après la première phase (décrit ci-dessous), afin de préciser les questions de recherche et d'en faire sortir une problématique pour l'étude. L'apport théorique a été mobilisé, donc, après la définition d'une problématique, afin de contribuer à la compréhension et à l'approfondissement des questions émergées. Le texte de Musselin (2005) éclaire bien ce cheminement :

*« Les recherches débutent par des questions assez larges (par exemple, que changent les nouvelles technologies dans l'administration ?), qui permettent de mettre sur pied une enquête empirique, dont les contours plus précis seront dessinés, au fur et à mesure, afin de construire progressivement une problématique de recherche. Mais on ne commence pas par formuler des hypothèses sur ce que l'on va trouver « sur le terrain » et on laisse ouvert le choix du cadre interprétatif qui sera finalement privilégié. Ainsi, « le terrain » ne sert pas à vérifier ou à infirmer que les institutions comptent ou que les intérêts prédominent. On n'étudie pas un secteur pour y trouver un référentiel et le qualifier. On attend « du terrain » qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser ».* (p.61)

### 2.1.2 L'encadrement dans la sociologie de l'action organisé

Le sujet principal de la recherche est centré sur la planification urbaine dans le contexte métropolitain. Les deux thèmes sont issus des grands domaines des sciences humaines (sciences politiques, sociales et économiques).

En ce qui concerne la planification urbaine, on est censé l'aborder comme un instrument ou un outil (juridique) de mise en œuvre des politiques publiques. La source principale d'encadrement théorique semblait donc à chercher dans le domaine des sciences politiques.

Le regard de la science politique est intéressant dans le sens où il permet de considérer les documents de planification comme des instruments des politiques publiques : comment ces instruments structurent les politiques publiques, quels sont leurs effets et les relations de pouvoirs qui se sont organisés autour d'eux.

La sociologie de l'action organisée propose un regard vers les programmes publics et leurs mises en œuvre, en ciblant surtout les acteurs. « *Les sociologues aujourd'hui s'attachent aux acteurs en situation, à leurs échanges et aux mécanismes de coordination. Ils privilégient les raisonnements bottom-up, partant des modes d'échange et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs* » (Lascoumes et Les Gales, 2012).

Néanmoins, c'est la méthodologie d'approche « ancrée dans le terrain »<sup>18</sup> selon l'approche de la sociologie de l'action organisée qui nous incite à choisir ce chemin, dans un premier moment. **Quand on reprend le texte de Musselin (2005) sur la différence d'approches de la sociologie de l'action organisée et l'analyse des politiques publiques, on y trouve des convergences avec notre parcours.**

Selon l'auteur, la construction des objets de recherche se différencie sur trois aspects principaux. D'abord elle clarifie l'objet traité dans les deux champs. L'analyste de politiques publiques cible les réformes, les programmes, les mesures en s'attachant surtout à la décision. L'analyse de sociologie de l'action organisée vise une entrée par l'organisation, en s'occupant de comprendre le fonctionnement des services et acteurs avec lesquels ces services interfèrent pour construire les décisions. Ils étudient l'ensemble des faits et pratiques, y compris les décisions, auxquels participent les auteurs. En résumé, ce dernier champ cible plutôt l'action que la décision.

---

<sup>18</sup> Au sens de la *Grounded theory* (Glaser et Strauss 2010 [1967-1995]).

Ce raisonnement va dans le même sens que notre recherche. Quand on essaye de comprendre les documents de planification urbaine, et leurs apports symboliques/cognitifs, l'on ne pourrait les déchiffrer à partir du document final, qui contient les principes de l'organisation du territoire. Nous choisissons plutôt de nous intéresser aux faits et aux pratiques, ou à « *l'action en train de se faire* » (pour reprendre les mots de Musselin), qui amènent à la décision, c'est-à-dire, au document final.

Ce choix est justifié par une double hypothèse : d'une part le document final, le plan, vaut bien moins par sa valeur de prescription telle qu'elle est énoncée que par ce qu'en font les acteurs, d'autre part, ce qu'ils en font dépend largement de ce qui s'est joué dans la production du plan.

Ensuite, elle différencie le degré d'approfondissement de l'objet de recherche. Les analystes de politiques publiques s'attachent aux régulations de l'ensemble, tandis que la sociologie de l'action organisée privilégie le détail, le processus, le retracement de l'évolution. En prenant des exemples, l'auteur illustre ce point :

*« Les tenants de l'approche cognitive des politiques publiques reconnaissent qu'un référentiel n'est pas fixé une bonne fois pour toutes, qu'il n'est pas complètement cohérent et sans ambiguïté, qu'il existe des processus d'adhésion qui lui permettent de se diffuser. Mais ils s'attachent moins à la compréhension de ces mécanismes et à ce niveau qu'à la mise en évidence d'un lien entre un changement de politiques publiques et un changement de référentiels, qui leur permette de dévoiler, repérer et interpréter le politique. Le sociologue de l'action organisée, en revanche, sera plus attentif aux mécanismes précis qui produisent et construisent les référentiels et les croyances et aux modalités par lesquelles se produit l'adhésion des acteurs ».* (p.57)

Dans notre cas, la recherche s'intéresse dans un premier moment à la gestion métropolitaine. Donc, l'on pourrait se rapprocher de la démarche de l'analyse des politiques publiques en l'abordant globalement comme une politique. Néanmoins,

quand l'on passe à l'investigation sur le processus de construction des documents de planification, pour répondre à la question générale, l'on passe au niveau des détails du processus, plus spécifiquement, aux mécanismes par lequel pourrait être construite une notion de bien commun. Il s'agit plutôt d'analyser le processus par lequel cette question a été abordée par les acteurs que de constater qu'une notion est apparue et qu'elle pourrait éventuellement provoquer des changements dans la politique publique. Sur cet aspect, donc, notre démarche est aussi proche de celle que désigne la méthode de la sociologie de l'action organisée.

Le dernier point abordé par l'auteur sur la construction de l'objet de recherche dans les deux approches est celle du niveau d'analyse. Les sociologues de l'action organisée font une entrée par le niveau microscopique, c'est à dire, par les interactions entre les « petits fonctionnaires » plutôt que par les élites, ce qui est le cas de l'analyste de politiques publiques. Selon l'auteur, cela découle des points mentionnés avant, et de l'intérêt pour l'action (de la partie des sociologues) plutôt que pour les décisions (c'est le cas des analystes de politiques publiques) :

*« Les analystes de politiques publiques visent (souvent) une analyse plus macrologique (avec parfois des incursions sur le mésologique et les espaces intermédiaires) et sont globalement plus centrés sur les élites (...) plus on s'intéresse aux changements, aux réformes, au programmes, plus les élites sont incontournables » (p.58).*

Pour les sociologues,

*« La politique se manifeste et se donne à voir dans les relations interpersonnelles et dans la pratique quotidienne. Le travail de l'observateurs consiste alors à découvrir le sens de l'action publique derrière les interactions avec le public ou derrière les arrangements locaux, derrière le fonctionnement concret des services ».*

A nouveau, sur cet aspect-là, notre analyse s'approche plutôt de la méthode des sociologues. L'abordage du niveau macrologique n'est pas moins intéressant, dans

nos cas, car il s'agit de s'approcher de ceux qui définissent les politiques. Néanmoins, notre recherche ne s'encadre pas dans un regard de l'Etat comme organisateur et seul porteur des politiques publiques. Si on fait appel encore au « terrain », on voit, dans le cas brésilien, un processus de construction d'un dispositif caractérisé par l'ouverture du processus à des acteurs extérieurs, en essayant de contourner l'élite politique métropolitaine. Notre intérêt est donc de comprendre les interactions entre les acteurs, pour comprendre le sens de l'action publique spécifique, selon les mots de l'auteur.

#### **2.1.2.1 Le processus d'élaboration des documents de planification analysé comme un système d'action**

Certainement, la méthode d'approche par le terrain nous rend plus proche de l'analyse de la sociologie de l'action organisée. Mais, c'est l'encadrement théorique et les possibilités de compréhension du terrain d'étude qui justifient notre choix vers ce courant théorique. L'approche vers les acteurs, le processus et vers le jeu d'échange entre eux nous semble bien approprié pour expliquer les enjeux autour du processus d'élaboration des documents de planification dans le contexte métropolitain.

Friedberg (1993) pointe :

*« Sans l'observation de l'action de ses membres, la connaissance d'un système reste la connaissance d'une forme inerte, dont on ne peut apprécier ni l'impact véritable, et forcément sélectif, ni l'inertie réelle. Toute hypothèse sur les caractéristiques du « système » ou sur les structurations englobantes ne peut donc s'appuyer que sur la démonstration de leurs effets dans les comportements empiriques des acteurs. Alors seulement le système, c'est à dire, la structuration du contexte d'action, devient concret et ses effets analysables empiriquement. C'est par ce qu'ils sont co-constitutifs qu'il faut absolument saisir ensemble les acteurs et leur système. C'est pour cette*

*raison aussi qu'il faut donner la priorité non pas à l'étude des structures ou des acteurs, mais à celle de l'action et des processus d'organisation des contextes d'action empiriques* » (p. 29).

Dans ce sens, l'on reprend les prémisses principales du cadre théorique proposé dans les deux ouvrages principaux de ce courant, celui de Friedberg et Crozier (1977) et Friedberg (1993), en les appliquant dans notre problématique. Nous reprendrons ces concepts lors de l'analyse du terrain.

### ***L'évolution du concept d'organisation à celui de système d'action organisée***

Dans le processus de développement de leur théorie, les auteurs débutent par une mise à jour du concept d'organisation. La notion d'organisation ne serait pas un objet social singulier, mais un processus en construction d'un ordre local, ou il y a un minimum de coordination et d'ajustement entre les comportements. La lecture organisationnelle pourrait être donc appliquée à une diversité de types de situations où il y a une interaction entre participants qui produit une action collective :

*« Le phénomène organisation apparaît alors comme le résultat contingent et toujours provisoire de la construction d'un ordre local dont les caractéristiques relativement autonomes structurent la capacité d'action collective des intéressés »* (Friedberg, 1993 : 21).

C'est donc, un contexte d'interactions entre acteurs : *« les processus par lesquels sont stabilisés et structurés les interactions entre un ensemble d'acteurs placés dans un contexte d'interdépendance stratégique »* (Friedberg, 1993 : 25), qui doit être « lu » par le chercheur.

Le raisonnement des acteurs, leurs préférences ne sont pas linéaires, rationnelles ou stables. La notion d'organisation « s'éclate », elle est

*« Vue maintenant comme un ensemble dans lequel s'oppose et s'affronte une multiplicité de rationalités dont la convergence n'a rien de spontané, mais est le résultat de la construction d'un ordre. L'organisation dans cette*



*perspective, n'est devenue rien d'autre qu'une arène politique ou un marché sur lequel s'échangent des comportements et se poursuivent des stratégies de pouvoir particulières, et dont les caractéristiques (buts, structures, règles du jeu, « culture ») sont à leur tour, le simple produit de ces échanges et de ces confrontations » (Friedberg, 1993).*

L'on passe alors à la formulation d'un concept un peu plus complexe, celui de système d'action concret :

La prémisses de l'organisation comme entité unifiée et cohérente donne lieu à la notion plus complexe, abstraite et floue de construit de jeux, de contrats, d'arène ou de contexte d'action – les systèmes d'action concrets : « *Par cette notion nous désignons des structures d'action collective par lesquelles sont « organisés » les espaces d'action, c'est à dire, sont construits et perpétués les ordres locaux grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leur négociations et leurs interactions stratégiques* » (Friedberg, 1993 : 119).

Le contexte dans lequel s'insère le système est pris en compte comme facteur social. Producteurs d'un ordre local, les jeux sont à leur tour des construits sociaux, c'est à dire « *le produit inégalement stabilisé de comportements individuels ou collectifs et de leur composition. L'ordre qu'ils produisent est donc toujours contingent, au sens fort du mot qui désigne la dépendance et cet ordre par rapport aux caractéristiques d'un contexte en même temps que son caractère indéterminé, et donc aussi arbitraire* » (Friedberg, 1993 : 121).

L'ordre crée peut être un produit d'un contexte en mutation, « *elle [la mutation] peut être due à l'apparition de nouvelles opportunités tout autant qu'à l'apprentissage de nouvelles capacités permettant aux acteurs concernés de mobiliser des ressources nouvelles et avec elles de proposer ou d'imposer de nouveaux problèmes comme de nouvelles solutions* » (Friedberg, 1993 : 122).

Notre intérêt pour ce cadre théorique repose sur le fait que l'on peut considérer le processus d'élaboration des documents de planification comme un système d'action organisé. Il se constitue comme un espace d'action, où est construit un ordre local,

manière dont on peut voir la production d'une orientation avec un objectif d'organisation de l'espace urbain métropolitain.

Il y a un rassemblement d'acteurs autour de ce système d'action, qui échangent et interagissent en le configurant comme une arène. C'est l'espace du débat sur les orientations de la politique urbaine.

Il y a donc des échanges, des interrelations qui se forment dans ce jeu, marqués par des relations de pouvoir, où différentes stratégies sont menées par les acteurs. Ceux-ci seront d'autant plus forts, et incisifs, selon leurs pouvoirs respectifs (voir prochaine section).

### **Les acteurs**

- **La notion de pouvoir**

La notion de pouvoir est alors introduite comme facteur qui interfère dans les relations entre acteurs. Il y a des stratégies de pouvoir entre participants qui font partie des caractéristiques de l'enjeu et du produit de ces jeux. Le pouvoir est donc une relation, il est inséparablement lié à la négociation : *« c'est une relation d'échange, donc de négociation dans laquelle deux personnes au moins sont engagés »*. (Friedberg et Crozier, p. 59)

Le jeu n'est pas égalitaire ! Il y a des relations de pouvoirs qui font tourner l'action :

*« Tout processus d'échange ne s'achève pas dans une situation de monopole que celui-ci soit unilatérale ou bilatéral. Il reste le plus souvent dans une situation intermédiaire, parce que la situation, le contexte, la structuration de départ, les stratégies et contre-stratégies de uns et des autres...des irrptions entre des acteurs viennent redistribuer les cartes et interrompre une évolution qui ne peut s'accomplir complètement »*  
(Friedberg, 1993 : 137).

Les auteurs identifient quatre grandes sources de pouvoirs :

-La maîtrise d'une compétence, l'expertise ;

- Les relations entre une organisation et ses environnements ;
- La maîtrise de la communication et des informations ;
- L'existence de règles organisationnelles générales.

Les relations de pouvoir, vues comme des échanges négociés ne sont pas nécessairement conflictuelles. Elles dépendent du contexte : *« son ampleur dépendra en fait des caractéristiques du contexte dans lequel ont lieu ces processus et qui en contraignent plus ou moins étroitement la dynamique »*. (Friedberg, 1993 : 140).

Néanmoins, les acteurs ne sont pas la source unique du pouvoir, et il s'établit dans une relation réciproque : *« un acteur ne peut exercer du pouvoir sur les autres et les 'manipuler' à son profit qu'en se laissant 'manipuler' en retour et en les laissant exercer du pouvoir sur lui »*. (Friedberg et Crozier, p. 90). L'acteur doit donc accepter un certain nombre de 'règles du jeu' *« destinées à assurer le maintien de leur relations et à préserver la possibilité de chaque acteur de continuer à jouer »*.

- **Le contexte peut influencer la rationalité et la capacité des choix des acteurs**

Les acteurs n'agissent jamais dans un espace non structuré : *« Leur rationalité et leur capacité de choix sont pré structurés par leurs appartenances à des cultures (nationales, professionnelles, organisations). Leur liberté d'action est d'autre part restreinte par les conditions matérielles et sociales qui prévalent dans leur contexte d'action et qui sont étayées par un ensemble de structures et de régulations englobant »* (Friedberg, 1993 : 26).

Friedberg (1993) clarifie la notion de l'environnement : *« c'est un processus qui met en jeu l'ensemble du contexte d'action des individus, c'est à dire, les structures d'interaction dans lesquelles ceux-ci sont placés, et les processus de pouvoir et d'échange auxquels ils participent. »* (Friedberg, 1993 : 101)

Dans ce sens, il est important de reconstruire le processus d'interaction pour comprendre l'institution de l'environnement :

*« Au lieu de s'interroger sur l'organisation soumise aux influences de son environnement, il faut chercher à comprendre les mécanismes de*

*régulation qui gouvernent l'ensemble du système d'organisation/environnement et qui conditionnent les réponses que les membres comme les acteurs de l'environnement peuvent apporter aux contraintes et aux opportunités qu'ils aperçoivent dans leurs contextes communs d'action » (Friedberg, 1993 : 103).*

Dans notre étude de cas, les deux points présentés dans ce thème méritent la considération. D'abord, la question du contexte met en relief l'importance de comprendre le processus d'abord pour ensuite, investiguer les possibilités des acteurs face à leur environnement.

Le deuxième point signale la question des ressources dont les acteurs peuvent se servir. Dans la diversité des acteurs qui composent le processus d'élaboration des documents de planification, il y a forcément des différences entre les acteurs par rapport au niveau des atouts mentionnés ci-dessous. L'analyse postérieure (dans le chapitre d'analyse du terrain) doit prendre en compte ces questions, car il est évident que dans le groupe composant les deux processus d'élaboration des documents de planification urbaine, l'on trouve des écarts énormes par rapport à chaque atout, comme par exemple, le plus évident, celui du savoir-faire technique.

### ***Le jeu***

Les analyses focalisées sur les rapports de force entre les hommes laissent de côté le phénomène de la socialisation, argumentent Friedberg et Crozier. Pour traiter ces mécanismes d'intégration, ils proposent le concept de jeu : « *c'est un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant leur liberté.* » (Crozier et Friedberg, 1977 : 97).

Le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération, c'est l'instrument essentiel de l'action organisée.

Ils reformulent :

*« La structure n'est en fait qu'un ensemble de jeux. La stratégie ou les stratégies de chacun des participants n'est que la ou les parties qu'ils*

*adoptent dans le jeu, et c'est la nature du jeu qui leur donnera leur rationalité...au lieu de considérer le fonctionnement d'une organisation comme le produit d'une adaptation d'un ensemble d'individus/groupes avec leur propres motivations et rôles prévus, nous proposons de considérer le résultat d'une série de jeux auxquels participent les différents acteurs organisationnels et dont les règles formelles et informelles délimitent un éventail de stratégies rationnelles... »*

**La notion de jeu nous semble donner une idée du dynamisme de l'action. C'est un jeu avec des joueurs spécifiques en ayant chacun des stratégies et des pouvoirs spécifiques mobilisés. L'on peut dire que à chaque 'tour de jeu', il se modifie selon les stratégies différentes que les acteurs peuvent mobiliser.**

**Cette notion nous convient bien afin de nous approcher des contextes d'action de la planification urbaine. Le regard sur les processus d'élaboration des documents de planification comme des jeux nous permet d'avoir une méthode d'observation de ce construit social, en obligeant le chercheur à le reconstruire à partir du recueil des avis des joueurs, leurs comportements, leurs contraintes et les stratégies respectifs qu'ils développent.**

### ***Le produit***

Le produit d'un système d'action concrète est qualifié comme « *un construit politique relativement autonome qui opère à son niveau la régulation des conflits entre les intéressés, et qui assure l'articulation et l'ajustement de leurs intérêts et leurs buts individuels entre eux ainsi qu'à des intérêts et à des buts collectifs* ». (Friedberg, 1993 : 26)

L'auteur souligne l'importance de l'analyse de la décision. Selon lui, « *Chercher à comprendre une décision en étudiant la structuration du champ c'est essayer de voir comment celle-ci a conditionné d'une part la perception du ou des problèmes par les acteurs, d'autre part, l'émergence des solutions possibles et enfin, leur rencontre et leur stabilisation dans une décision de choix* » (p.58).

Trois principes sont évoqués : il faut étudier le contexte de la décision ; il faut voir au-delà de l'apparente passivité des acteurs ; il faut prendre en compte que chaque décision n'est pas séparée d'autres dans un contexte donné.

**Sur le produit, ce que les auteurs nous suggèrent, c'est de comprendre la décision comme une construit politique conditionné par la perception des problèmes de la part des acteurs. Dans notre étude, l'on pourrait analyser deux produits finaux. Le premier qui serait un produit concret, c'est à dire, le document de planification avec les politiques d'aménagement de la métropole. Le deuxième, qui nous intéresse le plus et sur lequel nous ciblerons l'analyse, c'est d'un construit collectif dans le sens cognitif, c'est à dire, un résultat symbolique sur la construction de la métropole. L'on y retourne dans la prochaine séquence du présent chapitre.**

### 2.1.3 En quête d'autres cadres théoriques

Dans la dernière partie de ce chapitre, nous avons traité l'encadrement théorique par la sociologie de l'action organisée. Cette approche nous permet de bien encadrer notre méthode de recherche par rapport à l'objet analysé, c'est-à-dire, il nous convient bien de traiter le processus d'élaboration des documents de planification comme des systèmes d'action organisée.

Cette méthode de recherche propose l'analyse du fonctionnement d'un système concret, de manière spécifique pour chaque cas. Sur ce qui concerne les résultats des processus, la théorie les explique comme des décisions ou des produits qui sont toujours des résultats de négociations qui dépendent du contexte décisionnel (donc du jeu proprement dit), et/ou peut-être même d'une structuration antérieure des systèmes d'action préexistants. L'analyse se fait toujours à l'échelle de chaque cas, donc, pour comprendre la décision, il faut bien analyser chaque jeu dans son contexte, ses acteurs et leurs stratégies spécifiques.

Nous nous sommes cependant dirigés vers d'autres apports théoriques afin de compléter celle de la sociologie de l'action organisée. Cela pour deux motifs principaux.

Le premier est lié à la question de l'analyse du résultat de ces processus. Si l'on veut comprendre ce qui en sort, c'est à dire, ce que le processus a produit symboliquement/cognitivement, comment l'expliquer seulement comme étant le résultat d'un construit social ? Il nous manque des éléments plus explicatifs sur ce sujet spécifique. Donc, il faut chercher des apports théoriques et/ou des analyses spécifiques sur ce sujet-là.

Le deuxième est par rapport à la question de la spécificité de l'approche de l'action organisée. Il y a une limitation de l'analyse à chaque cas. Friedberg lui-même lance « *il faut se contenter de 'savoirs partiels' enracinés dans des configurations spécifiques... un résultat partiel et provisoire qui correspond à un état de recueil de données sans aucune prétention à l'exhaustivité ni à la généralité* ». (p.290-310). Une lecture critique des œuvres de Crozier et Friedberg proposée par Dion (1993), soutient que l'analyse stratégique ne saurait mener à des propositions générales sans trahir son parti pris pour l'induction et l'explication localisée : « *elle ne peut produire que des monographies, ou des comparaisons monographiques dont la portée explicative ne vaut que pour les contextes étudiés* » (p. 1000).

Dans notre recherche, il y a deux terrains analysés, dont on trouve des points d'intersection entre eux. Si la méthode de l'action organisée explique bien chaque cas dans sa spécificité, comment faire dialoguer les deux terrains de recherche ?

Qu'il soit bien clair que cette théorie se montre bien utile pour stimuler la réflexion en structurant le regard vers les terrains, même avec la limitation d'extrapolation et de montée en généralité. Donc il ne s'agit pas de la mettre en question mais de la compléter. Et pour cela, nous nous dirigeons vers les sciences de gestion.

### ***La théorie de l'apprentissage collectif***

Dans l'ouvrage consacré à une nouvelle discussion sur les sciences de gestion, David Hatchuel et Laufer (2008) présentent une nouvelle théorisation de cette science en

proposant une meilleure compréhension à partir de la généalogie des formes de l'action collective.

Selon eux, la manière dont on pense les entreprises, en les voyant comme une action collective, pourrait être appliquée à d'autres formes de collectifs, comme une école ou un couvent (selon les exemples donnés par les auteurs). Ils essaient d'établir une liaison entre les sciences sociales et la science de gestion. L'entrepreneur, dont l'origine remonterait à celle du marchand (qui échappe à l'immuabilité des ordres et de l'Etat, et trace son propre chemin à partir de ce qu'il a construit), inventerait des nouveaux modèles d'action collective, supposant une certaine liberté : *« elles supposent une civilisation ou les conditions de l'action collective peuvent être renouvelles et créatrices »*

Ainsi, *« les sciences de gestion n'étudient pas des faits économiques ou sociaux, mais les actions collectives qui forment ce que l'on percevra ensuite comme des phénomènes économiques ou sociaux »* (David, Hatchuel et Laufer, 2008 : 19).

L'action occupe une place centrale. Les nouvelles approches considèrent l'institution en action, la science ne serait plus considérée comme une institution mais « en action », elle n'est pas étudiée « déjà faite » mais « telle qu'elle se fait ».

L'analyse politique fait aussi un réexamen des philosophies de l'agir et de l'action, en faisant des efforts pour échapper à une métaphysique de l'action politique et penser la rationalité politique : *« l'action n'est plus l'application d'une pensée préalable....il s'agit de penser l'action et de reconstruire sa 'rationalité' en partant des registres qui lui sont propres : temporalités, savoirs, réflexivité, inachèvement, milieu, contexte, etc. »* (p. 24).

Hatchuel propose une généalogie des rationalisations de l'action collective à partir de 4 thèses :

Thèse 1 - De la rationalité aux rationalisations – quand on introduit la perception et les savoirs de l'acteur, l'action réfléchie, capable de révision, n'exige aucune rationalité *per se*, elle suppose l'existence d'un processus de rationalisation, un effort d'intelligibilité et de contrôle dans un cadre collectif particulier. *« En*



*affaiblissant l'idée de rationalité au profit de la notion plus contextuelle de 'rationalisation' on approche du registre de l'action. On se libère aussi des hypothèses fixistes sur les acteurs et l'on ouvre à l'action collective un espace toujours renouvelé de révisions et de redéfinitions. » (p. 26).*

Thèse 2 – de l'administration à la conduite d'apprentissages collectifs – administrer n'est plus guider au nom d'une autorité et d'une rationalité parfaitement prédéfinies : c'est engager des rationalisations à partir d'une place qui évolue elle-même avec le processus d'action. Gouverner, diriger, orienter peuvent être fondus dans une définition commune : modifier les représentations qui déterminent une action collective et initier des processus d'apprentissages collectifs. Les conflits sont partie intégrante des processus d'apprentissages collectifs : le conflit est une modalité pour se faire 'connaître'. Le concept d'apprentissage collectif n'est pas un avatar lénifiant de la conscience collective, il ne suppose pas l'existence d'un sujet collectif apprenant. Il désigne la nécessité pour chacun d'apprendre « de et par » les autres sans pouvoir stipuler a priori les connaissances communes entre acteurs. La forme des collectifs ne serait pas une condition mais une conséquence de l'action. (p.27).

Thèse 3 – De la contingence structurelle à la généalogie des collectifs – l'auteur propose de re-visiter les notions de 'structure' et de 'contingence structurelle', en montrant que la notion d'apprentissage collectif est indispensable pour clarifier les concepts d'organisation et/ou de gouvernement. La 'structure' n'a pas de formes universelles et elle se transforme sous l'impact des contingences particulières : nature de l'activité, rareté des ressources, stabilité des environnements. Dire qu'il y a adaptations des structures à des facteurs contingents constitue une métaphysique de la structure, qui masque toute l'action collective sous-jacente. La notion de structure ne prend sens que si nous pouvons établir des liens entre les formes décrites et les actions observés. (p.28). Une action collective n'est ni l'agrégation des actions individuelles, ni une structure déterminant le comportement de chacun. On s'éloigne d'un paradigme du décideur, qui résume l'action en concentrant tout sur le chef. « *La théorie des apprentissages collectifs permet d'échapper à ces difficultés : elle intègre l'idée*

*de processus et donne à chacun une capacité à penser 'le collectif' mais sans pouvoir imposer sa vision à d'autres, sinon par des efforts d'apprentissages réciproques ».* (p. 28).

Thèse 4 – De la performance à l'épistémologie des principes d'efficacité – parler d'apprentissages, de généalogies faire éroder les concepts qui cachent une métaphysique de l'action. En prenant comme exemple la notion du 'profit', on ne peut déterminer un 'profit' sans spécifier les conditions de l'action collective qui permettent de l'évaluer. Et en faisant ça, un nouveau cadre de l'action collective est conçu. C'est la même idée pour 'efficacité'. Est-elle à l'origine ou un produit de l'action ? Il revient donc à une théorie de l'action collective de refuser l'immuabilité des pensées de l'action efficace. *« Il suffit de rétablir la généalogie des notions classiques de l'action, de les réinsérer dans des rationalisations et des apprentissages collectifs pour que ces interrogations (...) ouvrent au contraire des espaces d'innovation et de renouvellement ».* (p.30).

Ces quatre thèses doivent être complétées par un effort de construction de la notion d'action collective. Ils reprennent les deux concepts clés de l'économie et de la sociologie, *« savoirs »* et *« relations »* respectivement, pour formuler ce que les sciences de gestion ont toujours considéré : *« elles devraient penser à la fois les savoirs nécessaires à la construction d'outils de gestion et la formation de 'structures', c'est à dire, de relations de dépendance ou de complémentarité – principe S/R ».* (p. 31).

Il propose donc que le principe fondamental d'une théorie de l'action collective soit basé sur l'inséparabilité entre des savoirs et des relations. *« Le principe S/R est un principe constitutif de toute action collective humaine qui affirme qu'il n'y a pas de savoir absolu (indépendant des relations) ou de société absolue (indépendant des savoirs) ».* (p. 31).

Il affirme qu'il n'y aurait que deux mouvements possibles pour une action collective : « 1) *reconstruire des relations compatibles avec une modification des savoirs ; 2) reconstruire des savoirs compatibles avec une modification des relations. Toute tentative de faire l'un sans l'autre est vouée à mettre en danger les apprentissages collectives nécessaires : c'est à dire à susciter l'incompréhension ou la dérive vers des formes extrêmes et autoritaires de l'action* ».

L'auteur introduit la notion de 'rapport de prescription' entre acteurs, qui serait « l'impact » de l'un sur l'autre, rendu possible à partir de certaines configurations de savoirs et de relations.

Dans ce sens de raisonnement les concepts travaillés par Friedberg et Crozier sont repris et reconsidérés à la lumière de cette nouvelle approche théorique proposée par Hatchuel. Les notions de hiérarchie, d'expertise et de pouvoir, par exemple, sont relues : « *en parlant de rapport de prescription [au lieu de la notion de pouvoir], nous explicitons l'interdépendance des savoirs (le contenu de la prescription) et des relations (la nature du rapport) et nous explorons le continuum ouvert des formes de la prescription dans l'action collective. C'est donc une manière de montrer que le « pouvoir » a toujours une double dimension* ». (p. 36).

Il explicite le caractère provisoire de ces rapports de prescription, qui relèvent d'un équilibre contextuel et provisoire entre savoirs et relations, « *chacun d'elles devenant obsolète si cet équilibre se transforme* ». (p. 37). Ce point reflète l'opposition de cette théorie à une rationalisation totalitaire : les « *mythes rationnels* » doivent être révisés et reconstruits dans des apprentissages collectifs : « *La révision de la rationalisation est donc une condition formelle de l'action collective. (...) l'action collective n'est donc pas un récit ou une narration : elle est le processus de construction conjointe des savoirs et des relations par lequel les narrations deviennent possibles et se transforment dans l'action* ». (p.38).

En résumé, la logique défendue par l'auteur c'est une « action en tant qu'elle est un processus d'accomplissement critique par lequel nous reconstruisons simultanément nos savoirs et nos relations » (p.40). Le travail du chercheur serait d'identifier, dans

des contextes d'action, les savoirs critiques ou les relations critiques qui imposent une dynamique nouvelle de l'action collective ».

**Pour conclure, à partir de l'angle proposé par Hatchuel, l'on peut considérer le processus d'élaboration des documents de planification comme une action qui se construit et se reconstruit en même temps, à travers une dynamique de modifications des savoirs et des relations. Le déroulement d'un processus d'apprentissage collectif pourrait être visualisé à partir de ces rencontres, où des nouveaux jeux (et même une nouvelle praxis sociale, en prenant le terme utilisé par Crozier et Friedberg, 1977) structurent les champs de la planification urbaine métropolitaine.**

**Si la théorie de Hatchuel nous aide à comprendre ces processus d'échanges entre savoirs et relations, en produisant un nouveau jeu, ou une nouvelle structuration du champ de la planification métropolitaine, elle ne nous semble pas être suffisante pour comprendre quels seraient les changements dans l'action apportés par ce processus. Comment le faire ?**

**Selon notre hypothèse initiale, un des résultats de cette nouvelle structuration du champ de la planification serait la formation d'une nouvelle notion du bien commun territorialisé. Elle ressortirait de ces processus d'apprentissage collectifs vécus à partir des échanges et de la dynamique d'action du système.**

### ***La formation d'un bien commun territorialisé***

Avant d'entrer dans chaque cas spécifique, l'on focalise la discussion théorique sur la notion de bien commun territorialisé. Et pour cela, le texte proposé par Lascoumes et Le Bourhis (1998), porte quelques idées clés pour une analyse du sujet.

Le premier point que l'on doit aborder c'est celui de la définition du terme « bien commun ».

Lascoumes et Le Bourhis, considèrent l'intérêt public, le bien commun et l'intérêt national comme des concepts 'moules' : Ils ont des usages multiples, des objets « protéiformes », qui sont appropriés et définis selon la mobilisation de chaque

gouvernant et décideur. En face de cette indéfinition du terme, ils proposent une interprétation basée sur la dénomination de l'intérêt général comme étant celui qui serait détaché des intérêts particuliers, en étant quelque chose qui serait au-dessus, que l'Etat représenterait dans la figure du préfet. Ils citent l'article sur l'administration territoriale de Jean-Pierre Worms,

*« Pour le préfet, l'intérêt général «est ce qui réunit, ce qui rassemble, c'est l'unité même du peuple français. Ni la somme des intérêts particuliers, ni leur dépassement, c'est plus profondément ce qu'ils ont en commun». On pourrait voir là l'expression classique de la revendication d'une supériorité de point de vue propre à l'administration, française en particulier... » (p. 38)*

En suivant ces mots, l'on poursuit la définition du terme « bien commun » :

*« Il existe un point de vue général, supérieur, à partir duquel doit émerger un corps politique unique, doté d'un intérêt propre et séparé des intérêts particuliers ; partant de là, le médiateur doit agir comme un révélateur (au sens chimique du terme), en construisant par la négociation et/ou l'imposition, cet intérêt général. Celui-ci n'est pas plus sa création propre - sa créature - qu'il n'est autonome et transcendant. Ainsi, si l'on veut comprendre ce que ce dernier terme contient, il faut s'intéresser au processus par lequel un médiateur émerge et est stabilisé parmi les acteurs locaux, «ce qu'ils ont en commun» : comment ce «bien commun» est-il défini, par quel cheminement d'étapes et d'épreuves ? Quelles opérations sont engagées pour conduire tout à la fois à poser ce cadre et à lui donner sens et contenu, à confronter des intérêts divergents tout en les associant les uns aux autres ? ». (p. 39).*

**L'intérêt de ce texte repose moins sur un apport de précision dans la définition des termes, que sur l'interrogation sur le fait que les changements des contextes d'action, avec une complexification de l'action publique, auraient mis en place des politiques qui permettraient la production d'un « intérêt général territorialisé » :**

*« Elles instituent une construction localisée et plurielle de l'action collective. Ces politiques se distinguent des actions dites «substantielles», qui sont produites par une autorité centralisée définissant d'entrée les buts poursuivis et les moyens de les atteindre. Au contraire, les objectifs des politiques procédurales se présentent sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective. L'essentiel de leur contenu porte sur l'organisation de dispositifs territoriaux destinés à assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accords collectifs. Autant l'action publique classique suppose une conception préalable de «l'intérêt général», autant l'action procédurale se propose de construire par étapes un «bien commun» localisé, assurant la cohérence et la légitimité des décisions. » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 : 39-40).*

Selon les auteurs, ce type de démarche serait justifié par deux arguments, la première étant lié à la question de l'adaptation à des contextes spécifiques, où les normes pragmatiques seraient territorialisés en prenant en compte les spécificités locales des enjeux et acteurs, et le deuxième par rapport à l'ouverture démocratique manifestée à travers des nouvelles structures de coopération et des lieux de confrontation des intérêts locaux.

Les auteurs font référence au contexte dans lequel la notion est construite. Ils renforcent le côté relationnel dans le processus : *« cette définition mobilise des identités d'action fournis aux acteurs qui ne sont pas réduits à des identités monolithes, (...) ces identités s'affrontent dans des tournois où s'expriment les prétentions de chacune des parties mais où se nouent aussi des relations d'échanges. Le résultat ne se réduit pas à la victoire radicale d'un point sur l'autre, mais organise plutôt un changement relationnel entre des positions à l'intérieur d'un système de relation stable ».* (p. 43).

Il insiste sur la territorialisation du bien commun quand il soutient l'idée de la délimitation d'un périmètre comme facteur prépondérant pour la construction de l'intérêt général : *« l'intérêt général ne peut recevoir de contenu que s'il émerge comme question à l'intérieur d'un périmètre délimité. Ce périmètre est à la fois une espace géographique, un regroupement d'acteurs et une arène politique. Il constitue une condition indispensable à la formalisation d'un bien commun »*. (p. 54).

L'analyse du texte cité ci-dessus porte sur un examen critique de ces modes d'action publique. Les auteurs s'interrogent : est-ce que leur mise en œuvre permettrait de garantir une définition plus démocratique et plus localisée de l'intérêt général ? Ou serait-ce une forme vide pour recouvrir d'un nouveau nom les pratiques traditionnelles ?

**Notre recherche touche des points présentés dans le texte de Lascoumes et Le Bourhis. D'abord, l'on reprend le questionnement sur la production d'un bien commun territorialisé. Cela constitue une question de recherche centrale dans notre étude. Comme l'on avait déjà dit, notre hypothèse repose sur l'idée qu'à partir des dispositifs procéduraux qui président à l'élaboration des documents de planification (qui se constituent comme des systèmes d'action concrets), une notion d'un « bien commun » territorialisé, plus spécifiquement, métropolitain, pourrait être construite.**

**Le deuxième point (que l'on ne peut pas séparer du premier), concerne la réalité du partage de cette construction et les possibilités de changement de l'action politique métropolitaine. Comme les auteurs le demandent, le dispositif est-il autre chose qu'une forme vide qui recouvrirait des pratiques traditionnelles ? L'on se demande si dans nos études de cas, l'on pourrait voir l'émergence d'une construction partagée et légitime d'un bien commun métropolitain ? Et qu'à la fin du processus, d'autres actions pourraient être engagés, avec des possibilités de changements ? Cela définit le dernier élément d'analyse de la recherche, qui porte sur les contributions que la planification urbaine pourrait apporter aux territoires métropolitains afin de surmonter les difficultés de coordination et de fragmentation métropolitaine.**

Les chercheurs de l'Ecole d'analyse des Politiques publiques de Grenoble se sont occupés de cette construction localisée de l'intérêt commun. Quelques ouvrages abordent la question territoriale de l'action publique (Surtout deux : « L'Action publique et la question territoriale »<sup>19</sup> et « La construction du sens dans les politiques publiques »<sup>20</sup>).

Alain Faure soutient que la montée en puissance des collectivités territoriales a provoqué une révision des notions classiques, dont celle de l'intérêt général, antérieurement porté par l'Etat. Selon son étude, dans les nouveaux pouvoirs d'agglomération, l'élite politique locale serait dans une position cruciale et fabriquerait les grandes récits territorialisés : *« c'est l'idée que le pouvoir d'agglomération transforme à la fois la politique et les politiques. Et que ses leaders occupent une position charnière pour organiser et médiatiser les représentations du bien commun »*. (2005, p. 227). L'auteur se penche surtout sur les pouvoirs des élus et leaders comme organisateurs de cette nouvelle « médiatisation » des politiques.

Ce qui nous intéresse dans l'étude de Faure, c'est son interprétation de l'intérêt général. Dans un ouvrage récent (Faure, 2011) dont l'objet central est la planification urbaine, il identifie un problème de méthode dans l'encadrement théorique pour analyser la planification territoriale actuelle, car les sentiers, tournois et récits ne se combinerait pas de la même façon d'une configuration territoriale à l'autre. *« Dans chaque configuration territoriale et métropolitaine, les mots qui permettent de qualifier l'intérêt général ne sont pas nécessairement les mêmes. Les discours sur la 'démocratie locale' s'appuyant sur des arguments qui vont et viennent d'un territoire à l'autre. »* (p. 74).

Les exercices de planification territoriale se montrent révélateurs des différences démocratiques entre des villes et régions, selon lui. En fixant le cadre et les objectifs de la planification, chaque configuration territoriale procède à un habillage des politiques qui instaure des règles du jeu et qui relie le langage à la réalité : *« Le récit*

---

<sup>19</sup> FAURE, Alain, DOUILLET, Anne Cécile, 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

<sup>20</sup> FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.



*régional ou métropolitain vise à produire du sens, à faire tenir l'ensemble les parties du corps social, à formuler les conditions du re-enchantement politique par l'action collective ».*

## Partie II

Dans la Partie II, nous nous proposons de présenter les deux terrains d'études à partir de quelques sujets principaux :

- **Histoire de la genèse institutionnelle des territoires** – présentation du contexte historique/institutionnel dans lequel l'émergent les systèmes de gestions respectif à chaque cas ;
- **Contexte Institutionnel** - présentation du système institutionnel responsable pour la gestion métropolitaine ;
- **Caractéristique Socio-Spatiales** – Présentation des données divers référents au système viaire, à l'intégration entre les communes et/ou les communautés existants dans l'aire métropolitaine, et à typologie socio-spatial de chaque territoire. Sur ce dernier, comme nous n'avons pas trouvé la correspondance des informations pour les deux cas, nous présentons ceux qui peuvent nous fournir des éléments pour comprendre les réalités respectifs concernant le sujet.
- **Planification urbaine et métropolitaine** – L'aménagement urbain et métropolitain de chaque cas. C'est dans cette section que nous présentons les documents auxquels repose notre intérêt d'étude.
- **Présentation et Analyse des Acteurs** – Présentation des acteurs principaux identifiés comme importants dans chaque territoire métropolitain.

## Chapitre 3 - La Région Métropolitaine de Belo Horizonte, au Brésil

### 3.1 Historique de sa formation

La Région métropolitaine de Belo Horizonte a été créée en 1973, par une loi fédérale, (la loi Fédérale Complémentaire n° 14 de 1973) qui a institué aussi les autres régions métropolitaines du Brésil – la Région métropolitaine de Sao Paulo, de Porto Alegre, de Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém et de Fortaleza<sup>21</sup>.

La compétence de l'Union pour la création des Régions Métropolitaines a été établie par la Constitution Nationale de 1967 et par l'Amendement Constitutionnel n° 01 de 1969. Il s'agissait d'un acte politique du régime militaire, imposé par le gouvernement fédéral, qui contraignait les villes à faire partie de la région métropolitaine. Certains auteurs l'interprètent comme une stratégie du gouvernement militaire afin de concentrer les revenus et les activités industrielles et infrastructurelles dans les centres urbains majeurs du pays, où le retour sur investissements serait le plus rapide et le plus évident.

Conformément au texte légal, l'institution des régions avait comme objectif l'organisation des services communs d'intérêt métropolitain : planification intégrée du développement économique et social ; assainissement de base (eau, égout, nettoyage public), exploitation des ressources hydriques et contrôle de la pollution environnementale ; production et distribution de gaz combustible canalisé ; transports et système routier et définition des règles d'utilisation et occupation du sol.

Le modèle de gestion prévu constituait en un Conseil Délibératif<sup>22</sup> et un Conseil Consultatif, sans, néanmoins, prévoir ni de mécanismes financiers ni une autonomie

---

<sup>21</sup>En 1974, la Région Métropolitaine de Rio de Janeiro a été créée à travers la Loi Complémentaire Fédérale n°. 20.

<sup>22</sup> En principe, le conseil délibératif devait être composé de cinq membres ayant une capacité technique et ou administrative reconnue, à être nommés par le gouverner de l'état fédéré. Les

administrative qui pourrait viabiliser leur action<sup>23</sup>. (MARES GUIA, 2001). Dans ce modèle, l'organe principal de gestion serait institué postérieurement par chaque état fédéré.

La loi a institué la Région Métropolitaine de Belo Horizonte (RMBH) avec la composition de 14 villes : Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

Dans l'état de Minas Gerais, une « autarchie »<sup>24</sup> du Gouvernement de l'état fédéré a été créé avec l'objectif d'administrer la Région Métropolitaine de Belo Horizonte – la Superintendance de Développement de la Région Métropolitaine BH, aussi nommé PLAMBEL<sup>25</sup>. A travers de cette autarchie, le pouvoir Exécutif fédéral exerçait son pouvoir de décision et d'action sur les territoires métropolitaines.

Un des premières projets du PLAMBEL a été le Plan de Développement et d'Intégration Economique et social. Il comprenait des directrices pour le système viaire et pour l'infrastructure de l'aire métropolitaine. Ce projet a été le fondateur des autres importantes études de la RMBH, comme par exemple le plan d'occupation du sol et le plan de l'aire centrale de Belo Horizonte. Le PLAMBEL a initié des études importantes sur l'ensemble de l'agglomération surtout dans les années de 1975 à 1980, qui ont été les plus emblématiques dans les actions de l'agence. Des récits

---

compétences de ce conseil étaient d'élaborer le Plan de Développement de la Région Métropolitaine, de coordonner et de mettre en œuvre des projets d'intérêt métropolitain et de programmer l'unification des services communs. Les services communs, devaient être gérés soit par une concession à une entité de l'état, soit par constitution d'une entreprise métropolitaine, ou encore selon des accords spécifiques. Le conseil consultatif devait être composé par un représentant de chaque commune de la Région Métropolitaine, sous la direction du Président du conseil Délibératif. Son rôle était de donner son avis sur les questions d'intérêt métropolitain, selon les demandes du conseil délibératif et de suggérer l'élaboration des plans régionaux.

<sup>23</sup> Les ressources venaient, à ce moment-là, du Gouvernement Fédéral.

<sup>24</sup> Ce sont des personnes juridiques créées par une loi spécifique (article 37, XIX de la Constitution) qui exercent une activité typiquement publique de manière relativement autonome mais sous le contrôle de l'entité qui les a créées. Elles constituent une forme décentralisée de l'état.

<sup>25</sup> A partir de la loi d'état de Minas Gerais nº 6.303 de 1974.

présents dans des entretiens menés au Brésil la présentent comme une instance qui a formé d'excellents professionnels, en construisant tout une génération d'expertises dans le domaine de l'aménagement urbain.

L' « autarchie » a créé aussi la compagnie de transports urbains de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte, nommée METROBEL, responsable jusqu'à l'année de 1983 pour gérer le système viaire et le transport de l'ensemble de la RMBH<sup>26</sup>.

Malgré les importantes études effectuées dans les années 70, à partir des années 1980, le PLAMBEL, organe responsable pour l'aménagement métropolitain, a ciblé son action sur la production de recherche en laissant les actions de planification au deuxième plan. En 1987, l'organe a été transféré vers le Secrétariat des Sujets Métropolitaines, qui lui-même a été supprimé en 1992. En 1996, l'organe était sous la responsabilité du Secrétariat d'État à la Planification quand ses activités ont finalement cessées.

### **3.1.1 Changements de la décennie 1980 : la Constitution Fédérale de 1988 et la Constitution de l'état de Minas Gerais de 1989**

Au moment de la discussion de la nouvelle constitution nationale, dans le début des années 1980, d'innombrables groupes de débat et des séminaires ont émergé partout dans le pays afin de discuter les problèmes urbains, et parmi eux le futur statut légal des métropoles brésiliennes. Le Mouvement National pour la Réforme Urbaine est emblématique de ce temps. Il présentait une conception progressiste caractérisée par un ensemble de politiques publiques de caractère re-distributif et universaliste, tourné vers l'objectif majeur de réduire les indices de l'injustice sociale dans le milieu urbain et de promouvoir une démocratisation du processus de planification et gestion des villes. (Souza, 2002:158).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Après la METROBEL, il a été institué une "autarchie" pour gérer le transport métropolitain, la TRANSMETRO. Cette autarchie a fonctionné jusqu'à 1991, quand la compétence est parti vers le DER-MG (« Diretoria de Transporte Metropolitano »). (Gouvea, 2005).

<sup>27</sup> "voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades » (Souza, 2002:158).

Le Mouvement soutenait le droit d'accès au sol, à la ville et à l'infrastructure de la ville. Le problème de la gestion métropolitaine semblait mineur face à ces questions du quotidien de la population. La question métropolitaine n'était pas vue comme prioritaire, *« très au contraire, comme l'appareil institutionnel métropolitain en fonctionnement se trouvait profondément lié au fait que les communes n'étaient pas préparés et aux rancœurs de la période militaire, tout indiquait en direction d'une non-politique fédérale concernant le sujet »* (Mares Guia, 2001).

Mais cela ne signifie pas que le sujet n'a pas été abordé. Dans les forums de discussion des enjeux métropolitains, il avait deux orientations divergentes : l'une, qui faisait l'éloge de la création d'un nouveau niveau administratif intermédiaire entre les états fédérés et la Ville, appelé *« quatrième niveau de pouvoir »*, et l'autre qui défendait la gestion de la métropole par l'administration commune des Mairies à travers des collèges de Maires et des Conseillers municipaux, en se basant surtout sur le pouvoir municipal. (Zancheti, 1986).

Une des propositions qui est arrivée au Congrès Constitutif<sup>28</sup> était la création d'une nouvelle instance intermédiaire entre les états fédérés et les villes, issue de débats et des documents techniques venue de huit régions métropolitaines. Néanmoins, la question métropolitaine n'a pas été débattue au fond, et selon Fernandes (2004), *« il n'y a pas eu de débat politique ou technique qui aboutisse à la conclusion que les états seraient mieux préparés [que d'autres institutions] »*. (2004, p. 82)

Le texte constitutionnel (Brasil, 1988) a consacré un seul alinéa à ce sujet. La compétence pour l'institution des régions métropolitaines serait désormais déléguée aux états fédérés :

*« Les états pourront, à travers des loi complémentaires, instituer des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions, constituées par des regroupements de villes limitrophes, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution de fonctions*

---

<sup>28</sup> Au Brésil, le congrès Constitutif est le moment de l'appréciation et débat interne autour de la matière de la loi par les élus composants le Congrès National (les sénateurs) et par le Président de la République.

*publiques d'intérêt commun*<sup>29</sup>. » (Titulo III, Da Organização do Estado, Art. 25 §3º).

Selon Azevedo et Guia (2000), cette décision indique néanmoins une manque de compromis avec des possibilités d'établissement de coopérations entre différents entités fédératives : *« les gouvernements des états et des villes métropolitaines, bien que reconnaissent formellement l'importance de la question institutionnelle métropolitaine, tendent à considérer (...) qu'un gouvernement plus fort impliquerait une diminution de pouvoir pour les états et les villes (...). Les acteurs politiques avec un plus grand pouvoir politique – normalement des agences d'état de vocation urbaine et les villes les plus grandes - tendent à être conservatrices et à appréhender des changements de leur statut».*

Outre qu'elle délègue la question métropolitaine aux gouvernements d'état, la Constitution Fédérale de 1988 attribue au Gouvernement Municipal la compétence du développement urbain, exemptant le Gouvernement Fédéral de tout rôle coordinateur des politiques urbaines. Et c'est à travers le Plan Directeur Municipal que les villes devront orienter les politiques de développement et d'expansion urbaine, selon l'article 182, § 1º du texte Constitutionnel.

Cette disposition, modifiée par la Constitution Fédérale de 1988, s'est présentée comme un modèle qui a centré les actions locales sur le pouvoir municipal. La Constitution définit clairement la responsabilité du pouvoir municipal et de l'état fédéré, en les encadrant dans des attributions respectives, et en excluant les possibilités de dispositions et de coopérations inter municipales. Ce modèle, en lui-même, apporte des obstacles à la gestion métropolitaine :

*« Dans le contexte du municipalisme autarcique, il n'y a pratiquement pas d'incitations dans la Fédération brésilienne pour que les villes se rejoignent, étant donné qu'il n'existe aucune figure juridique de droit public qui donne la sécurité politique aux gouvernements locaux qui*

---

<sup>29</sup> Les « *funções públicas de interesse comum* » seront traduites par « attributions publiques d'intérêt commun ».



*cherchent à créer des mécanismes de coopération ». (Abrucio e Soares, 2001).*

Du côté fiscal, la décentralisation tributaire et fiscale établie par la Constitution Fédérale de 1988 a causé une augmentation de 26% et 70% dans les recettes de l'état (fédéré) et des municipalités respectivement, selon Abrúcio et Soares (2001). Le résultat a été un *boom* dans la création de nouvelles villes encouragées aussi par l'importance des transferts venant du Fond de Participation des Villes<sup>30</sup>. Cela est accentué par le fait que ce système qui institue le transfert intergouvernemental des recettes et des impôts de manière « verticale », ne présente aucune stimulation ou incitation à la coopération et à la formation des réseaux « horizontaux ».

Un autre élément lié à l'autonomie municipale et qui crée des difficultés est la possibilité d'attirer des investissements à travers divers mécanismes comme l'exemption d'impôts, etc., une pratique appelée « guerre fiscale » car elle transforme les villes en adversaires pour la recherche d'investissements, afin d'augmenter la collecte et réduire le taux de chômage dans chaque localité, et finit par diminuer la possibilité de tout accord coopératif entre elles.

La montée en puissance du pouvoir municipal a contribué, avec d'autres facteurs à l'affaiblissement des questions métropolitaines. Avec la crise économique des années 80, les ressources pour de grands secteurs urbains ont été insuffisantes et les entités métropolitaines, marquées par la nécessité de grands efforts d'investissement pour traiter leurs problèmes complexes, ont perdu leur pouvoir d'action. En outre,

*« Concomitamment à la permanence d'un cadre de crise financière nationale, il s'est produit le processus d'ouverture politique et la transition pour le régime démocratique. (...) Cette transformation politique a atteint le modèle de relations intergouvernementales de la période autoritaire, constituant un nouveau fédéralisme, marqué par l'ascension de directions*

---

<sup>30</sup>Ultérieurement, dans 1996, des modifications réalisées dans la législation tributaire (Loi Fédérale Complémentaire 87/96) ont promu une réduction des transferts pour les villes (et aussi pour les états).

*des états fédérés et par le discours de la décentralisation* ». (Abrucio et Soares, 2001).

### **3.1.2 La Constitution de l'état de Minas Gerais**

En 1989, l'état de Minas Gerais a approuvé une nouvelle Constitution. Cette loi a institué un modèle de gestion métropolitaine, en définissant les compétences métropolitaines à partir de la Constitution Fédérale. Des principes comme la démocratisation et la décentralisation ont été considérés, afin de contrebalancer le modèle centralisateur autoritaire préexistant.

Le modèle proposé consistait en une Assemblée Métropolitaine de Belo Horizonte (AMBEL) et un Fonds Métropolitain. Le nouveau format institutionnel a été considéré comme un des plus démocratiques du pays, car il se basait sur une asymétrie des forces de l'état et de des communes : chaque commune avait son siège et l'état n'avait qu'un siège. Ce modèle reconstitue de certaine manière le modèle prévu par la Constitution Fédérale, qui donne un statut d'entités fédérative aux communes<sup>31</sup>.

Néanmoins, ce format s'est montré inopérant à cause de deux aspects principaux. Le premier est lié à la base politique des maires qui constituent l'Assemblée : la plupart des maires ont beaucoup de difficultés à se libérer de leurs propres intérêts locaux pour défendre et aborder les problèmes métropolitains. Sur cet aspect, Abrucio (1999) a souligné : *« Une croyance bien intentionnée, néanmoins, naïve, sinon perverse s'est installée depuis la Constitution de 1988 : les communes résoudreient seuls leurs problèmes de politiques publiques, et pour cela il était suffisant lui transmettre des compétences et des ressources »*.

---

<sup>31</sup> En rappelant que l'organisation politique-administrative est basée sur le concept de fédération. Au Brésil, la Fédération est composée de 4 « êtres fédérés » : Union, états fédérés, communes et le District Fédérale (DF), un état fédéré qui abrite le pouvoir national, qui garde le statut d'état fédéré. Ces « êtres fédérés » ont l'autonomie.

Le deuxième est lié au rapport des forces à l'intérieur de l'Assemblée. Outre la réduction de la participation du gouvernement de l'état à seulement un représentant, les communes de grande taille avaient une participation bien moindre par rapport à leur volume de population et à leur poids politiques et économique. (Azevedo et Mares Guia, 2010).

Selon Azevedo et Mares Guia, l'hégémonie de l'idéologie municipaliste peut être mise en évidence à partir du « contrôle » de l'AMBEL de la part des petites communes de la RMBH à travers des alliances qu'elles ont établies entre elles. Elles ont occupés les postes les plus hauts de l'AMBEL, en contrepoids des communes les plus grands (Belo Horizonte, Contagem et Betim), qui s'étaient absentes des délibérations.

En plus, un autre élément qui a contribué au mauvais fonctionnement de cette organisation a été l'inopérance du Fond Métropolitaine. Prévu comme instance de viabilisation des financements nécessaires aux investissements dans la région, le Fond n'a jamais été réglementé, jusqu'à 2004, quand les chapitres relatifs à gestion métropolitaine de la Constitution ont été reformulés.

Ce modèle a existé jusqu'à l'année de 2004. Pendant ces quinze ans d'existence, très peu d'initiatives de reformulation ont été mises en œuvre afin de lutter contre cette inertie structurelle. Selon Azevedo et Guia, les difficultés de changement des normes institutionnelles peuvent être liées à la baisse de priorité de ce sujet dans les agendas des acteurs directement impliqués.

### 3.1.3 La genèse d'un nouveau modèle de système de gestion métropolitain

Après les élections de 1993, le nouveau maire qui commence son mandat à la mairie de Belo Horizonte a la préoccupation spécifique de développer les politiques publiques en ciblant le champ de la planification urbaine. En 1996, le nouveau Plan Directeur et la Loi d'utilisation du sol sont approuvés. Néanmoins, les divers politiques sectorielles qu'ils instituent reflètent un manque d'appareil institutionnel ajusté aux demandes métropolitaines.

En même temps, dans les milieux académique, technique et parmi les « vereadores » (les élus législatifs locaux), il y avait un débat sur la nécessité de modification du système métropolitain existant. Selon Azevedo et al (2009), « *le consensus observé entre les spécialistes en politiques publiques se rapportait à la reconnaissance de la nécessité de réformer le modèle de gestion en vigueur* ». (p. 262).

En fait, à ce moment-là, l'AMBEL était contrôlé par des communes de petite et moyenne taille. Pour reformuler l'équilibre institutionnel métropolitain, il « *serait nécessaire qu'existe un accord stratégique entre l'état et les grandes villes, avec une participation différenciée entre ces derniers acteurs. Cet accord permettrait, d'une part, d'éviter un conflit ouvert avec les moyennes et petites villes, et, d'autre part, offrirait aux mêmes quelque compensation en échange de la « perte de ce pouvoir formel » sur l'instance métropolitaine.* » (Azevedo et al, 2009 : 264).

En 2002, le candidat au Gouvernement de l'état de Minas Gerais a été élu, en créant des possibilités de nouvelles articulations. En tant que gouverneur, avec la majorité dans l'Assemblée Législative de Minas Gerais, il a adopté une posture d'ouverture vers les partis non liés à sa base électorale. Il a maintenu aussi des relations institutionnelles amicales avec le président du Brésil (Lula, à l'époque) et avec le Maire de Belo Horizonte, les deux étant originaires de partis opposés.

Selon Azevedo et al, la restructuration institutionnelle aurait difficilement avancé sans l'appui explicite et la participation active du gouvernement de l'état et de la Mairie de Belo Horizonte : « *la syntonie fine et la coopération politique entre ces deux êtres fédératifs - gouvernés par des partis non alliés, dans le plan national - a été cruciale pour le succès de cette réforme institutionnelle* ». (p. 266).

Les anciens « vereadores », qui ont été élus « deputados federais » (élus au niveau de l'état fédéral) introduisent dans l'Assemblée Législative le thème de la question métropolitaine dans l'agenda gouvernemental. Un groupe de discussion formé à l'intérieur de l'Assemblée a proposé un projet d'amendement constitutionnel.

Après ce projet, de nouvelles négociations ont été entamées sur l'éventuel format de la nouvelle institution. Les communes de petite et moyenne taille étaient opposées à

la réforme. Néanmoins, dans le processus de discussion, on envisageait d'organiser un équilibre du pouvoir des acteurs, en fonction de la taille des communes, y compris l'instance de gouvernement de l'état fédéré. Azevedo *et al* (2009) indique :

*« Le « péché mortel » de l'AMBEL, marqué par un néo localisme pseudo-démocratisant, directement influencé par l'idéologie municipaliste, pendant la période constitutionnelle, partait de la fausse prémisse que la meilleure manière d'affronter les problèmes urbains et des grandes métropoles, était au moyen du gouvernement local ».*

### **3.2 L'organisation institutionnelle**

En 2004, quelques articles de la Constitution de l'état de Minas Gerais ont été complétés afin de préciser leurs instruments de gestion. A ce moment-là, l'état fédéré définit un système de gestion pour la RMBH avec la composition suivante :

- Assemblée Métropolitaine,
- Conseil Délibératif,
- Agence de Développement de caractère technique et exécutif,
- Plan Directeur (avec l'intégration de propositions sectorielles et financières),
- Fond de Développement Métropolitaine avec ressources 50% de l'état et 50% des communes (en proportion des recettes fiscale nettes de chacun).

Dans la Constitution de l'état, datée de 1989, les instruments du Fond Métropolitain et de l'Assemblée existaient déjà. Néanmoins, dans ce format-là, il n'y avait pas de participation de la société civile, prévue à partir de la création du conseil délibératif.

Ces instruments introduits par les amendements à la constitution ont été développés postérieurement en trois lois complémentaires dans l'année de 2006.

L'Assemblée Métropolitaine est l'instance supérieure de décision de l'agglomération métropolitaine, avec participation de tous les Maires, conseillers municipaux et

représentants du gouvernement exécutif de l'état. Sa compétence, d'après l'art. 8<sup>o</sup> de la Loi Complémentaire 88/06, est de « définir les grandes orientations de la planification globale de la région métropolitaine » concernée et aussi d' « annuler, par une délibération d'au moins les deux tiers du total de votes valables dans l'Assemblée, une résolution émise par le Conseil Délibératif de Développement Métropolitain ».

La composition compte 4 représentants de l'exécutif de l'état, 1 du législative, 34 représentants de l'exécutif des villes (un représentant de chaque ville), et 34 représentants du législatif des villes.

Le poids de la représentation n'est pas directement proportionnel au nombre de sièges de chaque instance. La loi a défini que l'état aurait un poids équivalent aux représentants des villes, et qu'il y aurait donc une représentation paritaire entre l'état et les communes. (Voir Tableau 1).

**Tableau 1 – Composition de l'Assemblée Métropolitaine de la RMBH**

<i>Assemblée Métropolitaine de la RMBH</i>	<i>Nº de Représentants</i>	<i>Valeur de voix par représentant</i>	<i>Total de Voix</i>
<i>Pouvoir exécutif de l'état</i>	4	13,6	54,4
<i>Pouvoir législatif de l'état</i>	1	13,6	13,6
		<b><i>Total Voix coté état fédéré</i></b>	<b>68</b>
<i>Pouvoir exécutif du commune</i>	34	1,00	34
<i>Pouvoir législatif du commune</i>	34	1,00	34
		<b><i>Total voix côté communes</i></b>	<b>68</b>

*Source : L'auteur, basé sur les données fournis par l'Agence Métropolitaine de la RMBH*

Le Conseil Délibératif de Développement Métropolitain a pour fonctions de "guider, prévoir, coordonner et contrôler les « attributions publiques d'intérêt commun », "provoquer l'élaboration et approuver le Plan Directeur de Développement Intégré de

*la région métropolitaine*" et délibérer sur les ressources destinées au financement pour la mise en œuvre de projets indiqués dans le Plan Directeur de Développement Intégré.

Le conseil est l'organe d'accompagnement de la gestion métropolitaine de la RMBH. Il y a 7 représentants des communes (voir Tableau 2) dont 2 sont de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim et 3 des autres communes ; 2 représentants de la société civile ; 5 du pouvoir exécutif de l'état et 2 du législatif de l'état. Selon Torre (2008), le format du Conseil met la RMBH sous l'influence du gouvernement de l'état, puisque pour être approuvé, les résolutions du Conseil exigent l'approbation des trois quarts de ses membres (d'un total de seize, cela signifie douze voix), et l'exécutif de l'état a déjà cinq votes. Ainsi, basta que le gouvernement de l'état ne soit pas intéressé ou en désaccord par une question proposée qu'il ne sera pas viabilisé.

Sur la composition, l'on peut constater une inégalité par rapport à la représentation des 34 communes. Ce choix est basée sur des critères de population (et économiques aussi) : les 3 plus grandes communes ont presque 67% du total. Cependant, selon Brasil et Queiroz (2009), cette inégalité est compensé dans l'Assemblée, où chaque commune a son représentant.

La société civile a un nombre peu significatif des sièges, ce qui a entraîné des critiques sur sa composition. Dans une étude dédiée à l'analyse de ce Conseil, Brasil et Queiroz (2009) ont réalisé une enquête dont le résultat révèle que la grande majorité des interviewés (plus de 60%) <sup>32</sup> pensent que l'augmentation du nombre des représentants de la société civile impliquerait une augmentation de la qualité des délibérations. Selon un de nos entretiens, avec une de ces représentants de la société civile dans le conseil, il y avait « *une crainte de la part de l'état par rapport à la participation sociale effective, peut-être par la peur de perdre le contrôle de la situation ou par peur des inquiétudes politiques* ». (p. 13).

---

<sup>32</sup> Dans ce travail, les auteurs ont fait des entretiens avec 10 membres du Conseil CDDM da RMBH.

Malgré cette faible représentation dans le conseil, le Collège Métropolitain<sup>33</sup>, créé à partir de la Conférence Métropolitaine, se présente comme une instance importante et active de participation de la société civile. Les participants du Collège se réunissent périodiquement pour décider quelles questions métropolitaines seront envoyées au Conseil. Et aussi, selon l'entretien réalisé avec la Sous-Secrétaire, il y avait des réunions régulières (informelles) entre la Sous-Secrétariat et les membres du Collège, pour échanger sur les questions et problèmes de la région métropolitaine.

En 2010, les conseillers ont commencé un deuxième mandat, ce qui montre que l'activité du Conseil est dans une phase initiale. Selon Brasil et Queiroz (2009), dans les premières années d'existence, le Conseil n'était pas arrivé à promouvoir des grands changements dans la politique métropolitaine de la RMBH. Cela pour plusieurs raisons : il était au début de ses activités, donc, il n'avait pas encore la confiance de ses participants, au-delà du fait que la plus grande partie de la population n'était pas encore touchée par la question métropolitaine : *« malheureusement la question métropolitaine n'est pas encore un sujet concret. Il est possible d'observer chez quelques conseillers, le manque de conscience métropolitaine, ce qui peut culminer dans l'affaiblissement des délibérations du Conseil »*. (Ibid. p.20.)

En 2009, une loi de l'état fédéré a créé l'agence métropolitaine. Selon l'article 4° de la Loi Complémentaire du 12 Janvier 2009, l'Agence de Développement Métropolitain est la responsable pour mettre en œuvre les politiques établies par le Conseil et l'Assemblée. C'est l'organe responsable pour fournir une aide technique et administrative à ces instances, et aussi pour faire une concertation entre les institutions publiques, privées, nationales et internationales. L'Agence doit élaborer le Plan Directeur de Développement Intégré, tel qu'il est décrit dans l'amendement constitutionnel, et mettre en œuvre des plans, programmes et projets d'investissements établis dans le PDDI.

---

<sup>33</sup> Le Collège est composé de représentants de mouvement populaires, mouvements sociaux, syndicats de travailleurs, entrepreneurs liés à la production urbanistique, organes académiques et de recherche, représentants des organisations non gouvernementales.



Les activités de l'Agence Métropolitaine ont commencé en 2009/2010. En tant qu'organe responsable pour la mise en œuvre des politiques métropolitaines, elle devait assumer toutes les activités menées par le Sous-Secrétariat de Développement Métropolitain, qui cessait d'exister.

**Tableau 2 – Organes du arrange institutionnel de la gestion métropolitaine de la RMBH**

ORGANE	COMPOSITION	ATRIBUTIONS
<b>Assemblée Métropolitain</b> (organe de décision supérieure)	4 représentants du pouvoir exécutif de l'état ; 1 représentant du pouvoir législatif de l'état ; 34 Maires des communes de la RMBH ; 34 présidents des « Câmaras Municipais » de la RMBH ;	Définir les macro directives de la planification métropolitain ;  Annuler, par délibération d'au moins deux tiers du total des votes valables dans de l'Assemblée, des résolutions émises par le Conseil Délibératoire.
<b>Conseil Délibératoire de Développement Métropolitain</b>	5 représentants du pouvoir exécutif de l'état 2 représentants du pouvoir législatif de l'état ; 2 représentants du commune de Belo Horizonte 1 représentant du commune de Contagem ; 1 représentant du commune de Betim ; 3 représentants des autres communes de la RMBH ; 2 représentants de la société civile  Totale : 16 titulaires et 16 suppléants	Promouvoir l'élaboration et approbation du PDDI ; Délibérer sur les ressources destinés au financement de projets indiqués par le PDDI ; Fixer les directives et les priorités et approuver le chronogramme d'utilisation des ressources du Fond Métropolitain ; Accompagner et évaluer l'exécution du Plan Directeur ; Orienter, planifier, coordonner et contrôler l'exécution d'attributions publiques d'intérêt commun.
<b>Agence de Développement Métropolitain</b>	5 représentants du pouvoir exécutif de l'état 2 représentants du pouvoir législatif de l'état ; 2 représentants du commune de Belo Horizonte 1 représentant du commune de Contagem ; 1 représentant du commune de Betim ; 3 représentants des autres communes de la RMBH ; 2 représentants de la société civile Totale : 16 titulaires et 16 suppléants	Elaborer le PDDI Promouvoir la mise en œuvre des plans, programmes et projets d'investissements établies par le PDDI ; Maintenir une évaluation et contrôle de l'exécution des plans et programmes approuvés par la RMBH ; Faire l'articulation avec les institutions publiques et privés, nationales et internationales avec l'objectif de mobiliser des ressources pour le développement de la RMBH ; Fournir support technique et administratif à l'Assemblée Métropolitaine et au conseil Délibératif ;  Exercer un pouvoir de police administrative, principalement dans la régulation urbaine métropolitaine.
<b>Fond de Développement Métropolitain</b>	1 représentant de l'état fédéré (SED RU) ; 1 représentant du Secrétariat de l'état de Planification et Gestion ; 1 représentant de l'Agence financière (BDMG) ; 1 représentant de la Secrétariat de l'état des Finances ; 2 représentants de la RMBH nommés par le conseil délibératif ;	Financement de la mise en œuvre des programmes et projets prioritaires ; Réalisation des investissements liés aux Attributions Publiques d'Intérêt Commun dans la RMBH, selon les directives établis par le PDDI.

Source : Queiroz In : PDDI, 2010.

### 3.3 Caractéristiques socio-spatiales

La Région Métropolitaine de Belo Horizonte est située dans la région sud-est du Brésil, et compose avec les états de Sao Paulo, Rio de Janeiro et Espirito Santo la région brésilienne de même nom : la Région Sud-Est du Brésil.

La première formation de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte comptait 14 communes lors de sa constitution en 1973. Après sa création, des lois successives ont été approuvées afin d'accroître le nombre de villes y participants. En 1988, la Constitution

Fédérale y a inclus les villes de Mateus Leme, Igarapé, Esmeraldas et Brumadinho. En 1992, 1993, 1995, 2000, 2002, d'autres villes ont été incluses, pour arriver au total actuel de 34 communes.

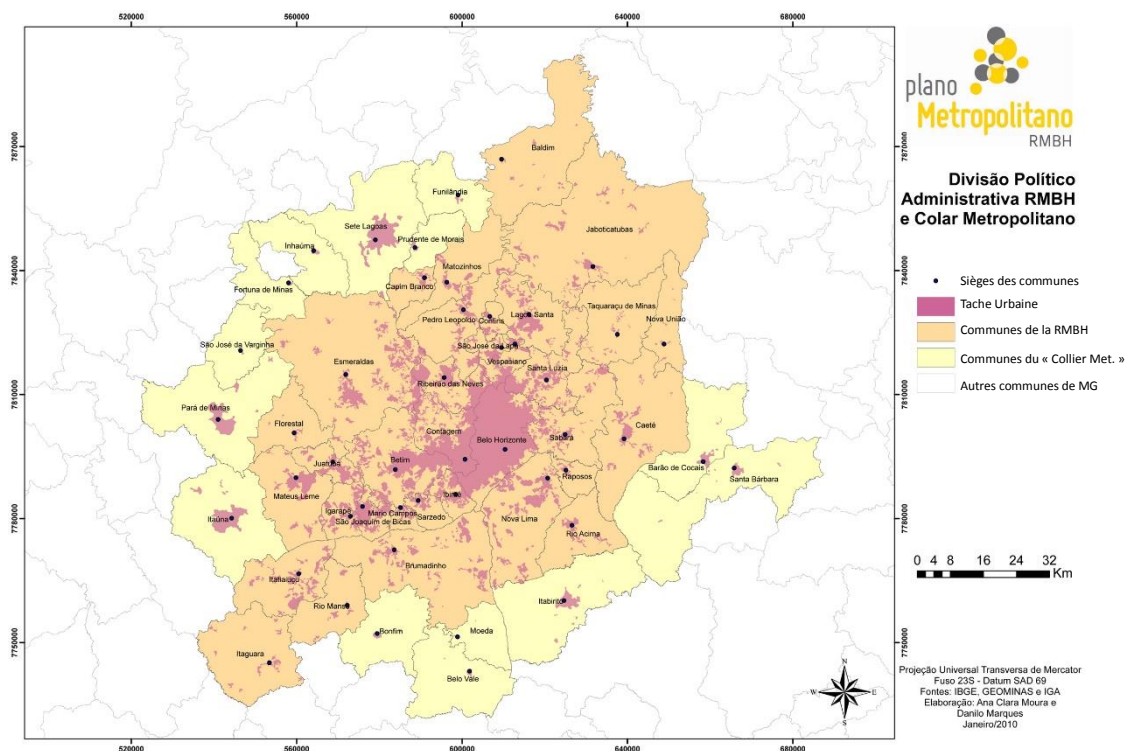
**Figure 3 - Localisation de la RMBH au Brésil**



Source : Agence Métropolitaine de la RMBH.

La Carte de la figure suivante (**Figure 4**) montre en rouge la tache urbaine, une occupation continue qu'on appelle « l'aire métropolitaine ». La couleur orange correspond au territoire institutionnel de la RMBH et en jaune, les autres communes du « collier métropolitain », qui ont des relations avec la RMBH, mais qui ne sont pas insérées institutionnellement dans celle-ci.

**Figure 4 – Division Politique et Administrative de la RMBH – Indices d’occupation**



Source : PDDI (2010), avec de modifications par l’auteur

Le tableau suivant montre les données concernant respectivement l’état fédéré de Minas Gerais, la RMBH et l’aire d’occupation continue.

**Tableau 3 – Données Sociodémographiques de Minas Gerais et de la RMBH**

	<i>Minas Gerais</i>	<i>RMBH</i>	<i>Aire Métropolitaine</i>
<i>Communes</i>	853	34	10
<i>Territoire (Km2)</i>	586.528,29	9.459,10	2.775
<i>Population (hab.)</i>	19.595.309	5.031.438	4.533.358
<i>Densité hab. /Km2)</i>	33,8	522,15	1.633,64
<i>% PIB</i>	10% (du pays)	34% (de l’état)	31% (de l’état)

Source : L’auteur, basé sur les données divers.

Economiquement, la Région Métropolitaine de Belo Horizonte s'insère dans le scénario de développement économique national depuis les années 1960, principalement grâce au fort complexe industriel minero-metalurgique. Une grande partie des communes se sont industrialisées à partir de cette époque, et la capitale, Belo Horizonte, s'est mis en évidence par rapport aux services tertiaires.

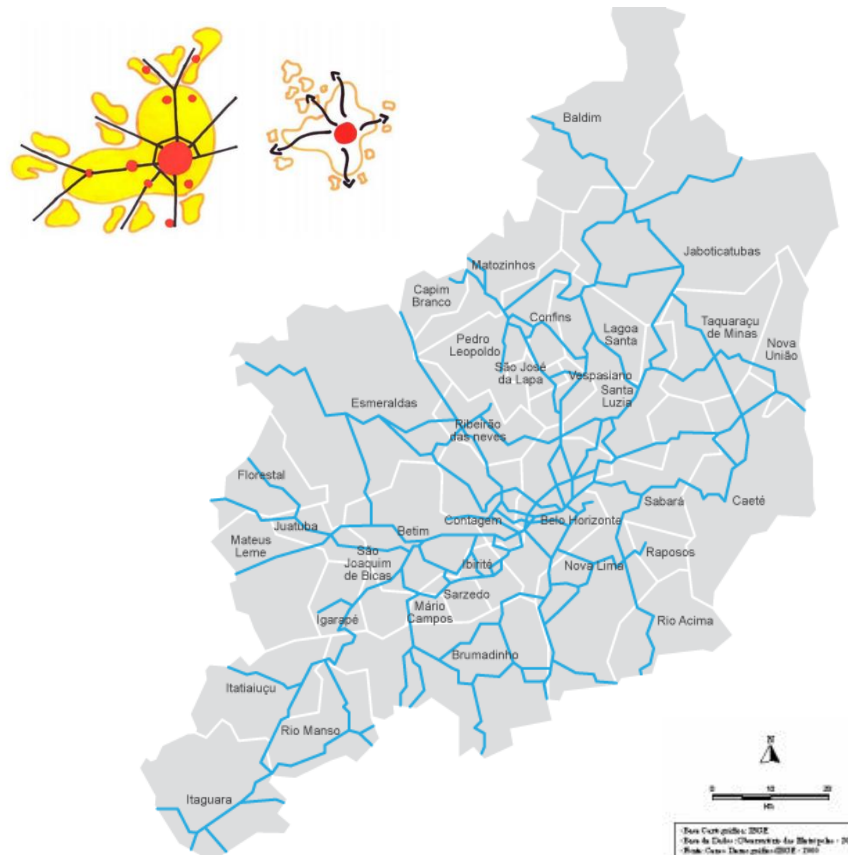
A partir des années 1980, d'autres régions du pays se sont développés, notamment celles liés à la Région Métropolitaine de Sao Paulo, comme les agglomérations de Campinas et Sao José dos Campos (PDDI, 2010). La compétition avec ces centres, et avec d'autres comme ceux du Sud du pays (RM de Curitiba, RM de Porto Alegre), qui s'est formée, a entraîné une inflexion dans la croissance de la RMBH.

Selon le rapport du PDDI (2010), cela a provoqué une dispute fiscale entre les états fédérés, et la formation de « fenêtres d'opportunité localisées » afin d'apporter des investissements étrangers et nationaux.

La RMBH profite aussi d'une localisation privilégiée, bien insérée dans le principal réseau national de transport, et proche des deux agglomérations majeures urbaines du pays : Sao Paulo et Rio de Janeiro. (Selon Diniz, 1993, In : PDDI, 2010). Si d'un côté, cela signifie un bon accès aux principaux marchés urbains du pays, de l'autre côté, cela rend plus facile une interférence des autres agglomérations sur ces marchés, comme celle de la Région Métropolitaine de Campinas.

En ce que concerne l'occupation urbaine, ce processus a suivi un modèle centre-périphérie, qui s'exprime clairement dans le système viaire. Voici les images ci-dessous.

**Figure 5 – Processus d’occupation urbaine et système viaire de la RMBH**

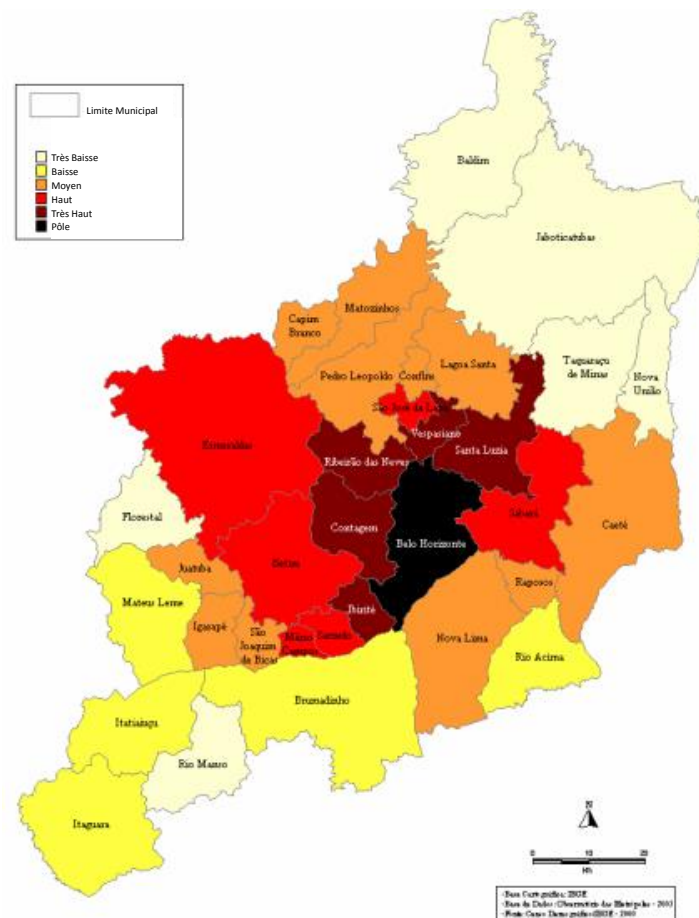


**Source : site Agence Développement de la RMBH**

Les caractéristiques des communes sont très variées par rapport aux différents aspects liés à la démographie, à l'occupation du sol, aux espaces verts, à l'économie, aux revenus, etc.

Le niveau d'intégration entre les villes de la RMBH est très variable aussi. A travers la Figure 6, on peut voir qu'il y a une correspondance entre intégration et proximité géographique. Les portions nord, ouest, nord-est proche de la capitale Belo Horizonte se sont développées principalement à partir des activités industrielles liées à la sidérurgie, l'énergie et les transports.

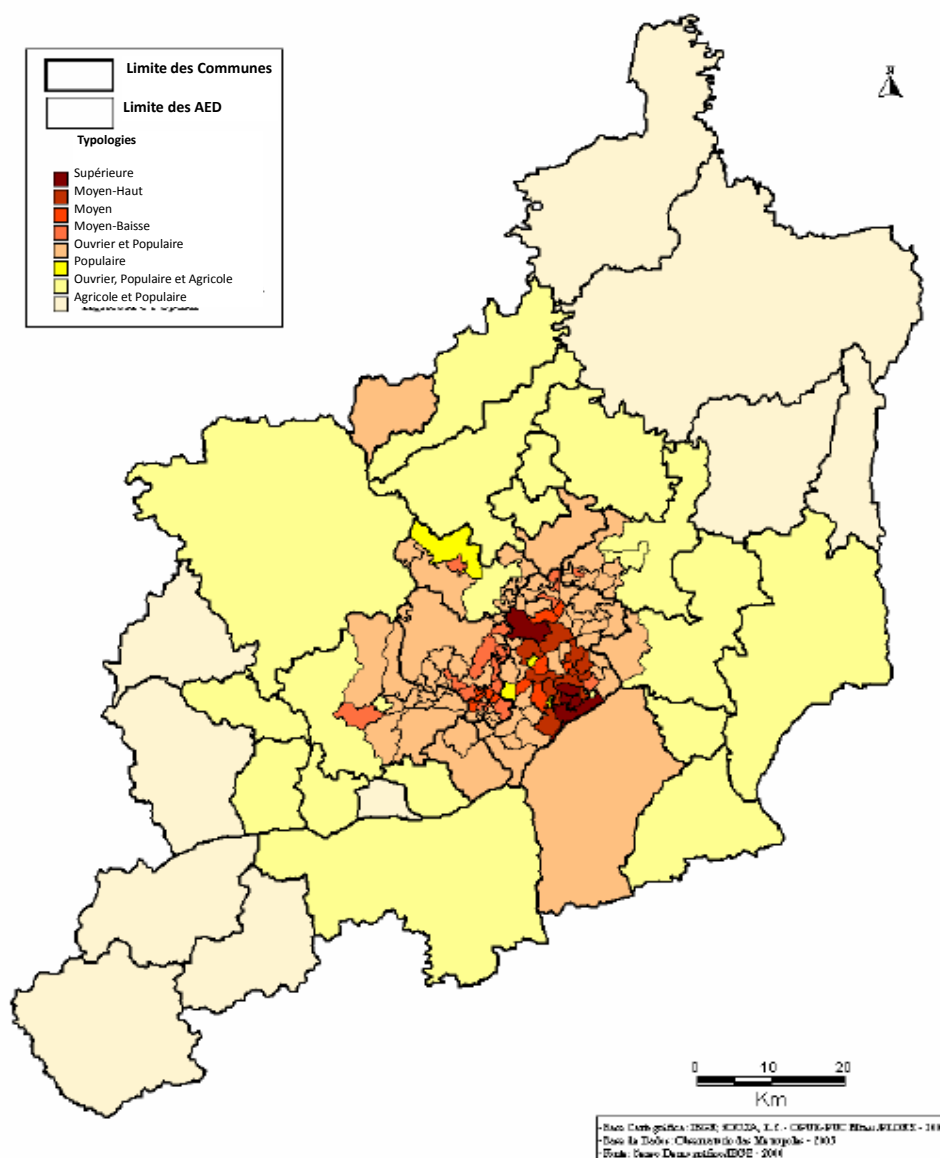
**Figure 6 – Niveau d'intégration des communes de la RMBH**



**Source : Fundação Joao Pinheiro, 2005. Rapport « Como anda a Região Metropolitana de BH », avec de modifications de l'auteur.**

La typologie socio-spatiale peut expliquer en partie le degré d'intégration. Les communes moins intégrées sont aussi celles qui ont une occupation agricole et d'extraction minérale, selon la Figure 7.

**Figure 7 – Typologie socio-spatial pour aire d’expansion démographique de la RMBH (2000)**



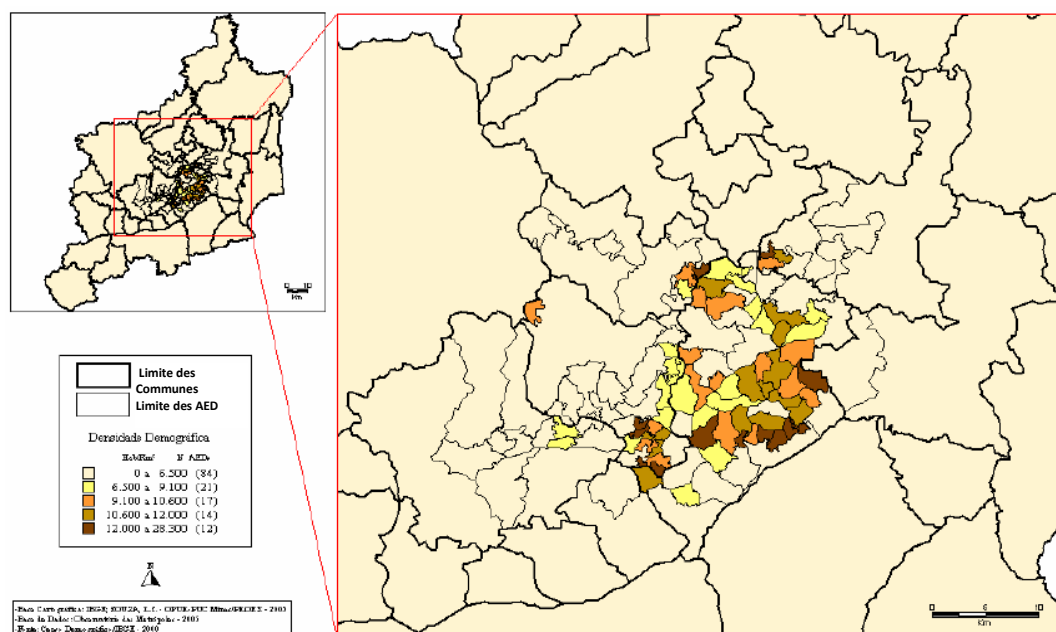
Source: Fundação Joao Pinheiro, 2005. Rapport « Como anda a Região Metropolitana de BH », avec des modifications de l’auteur.

A partir de la Figure 8, on peut voir les différences entre densités démographiques. Les sous-régions les plus denses sont à l’intérieur de la capitale et le reste du territoire de la RMBH présente une faible densité. Belo Horizonte présente une augmentation de la population plus faible que le reste des communes de la RMBH. Selon le



Recensement Démographique de 2000<sup>34</sup>, le taux d'augmentation de BH a été de 2,4%, alors que les autres communes ont présenté un taux de 3,4 jusqu'à 6,7%.

**Figure 8 – Densité Démographique de la RMBH (2000)**

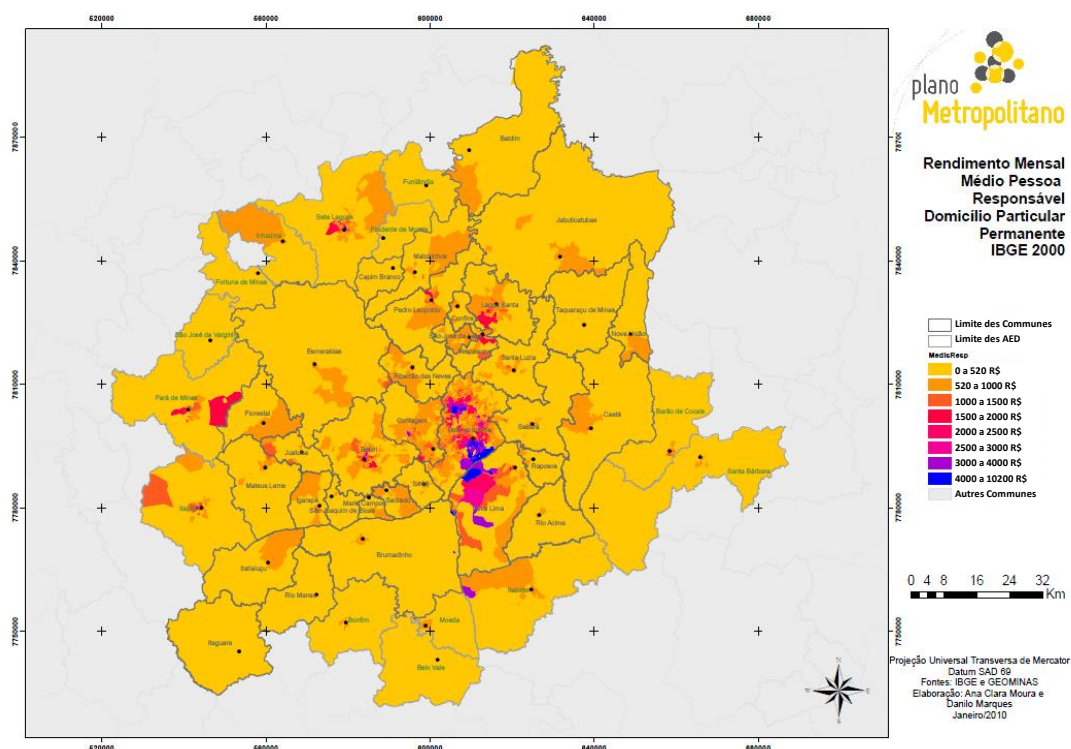


Source : Fundação João Pinheiro, 2005. Rapport « Como anda a Região Metropolitana de BH », avec des modifications de l'auteur.

Une autre donnée qui reflète cette hétérogénéité concernant les caractéristiques socio-spatiales dans les communes de la RMBH est celle des revenus moyens du chef de famille. A partir de la **Figure 9**, l'on aperçoit une concentration des hauts revenus dans la ville de Belo Horizonte et de Nova Lima. Le reste du territoire présente une moyenne de bas revenus, de manière homogène dans le territoire métropolitain.

<sup>34</sup> Un autre recensement a été réalisé en 2010, mais les résultats ne sont pas encore publiés.

**Figure 9 – Revenus du chef de famille de la RMBH**



Source : PDDI (2010).

### 3.4 Planification urbaine et métropolitaine

La planification métropolitaine a été reprise à partir de l'instauration du nouveau système de gestion. Dans les premières années d'existence de cette nouvelle organisation, les actions sont menées plutôt avec l'objectif de structurer le système.

Même si elle est prévue par la loi de 2006<sup>35</sup>, L'Agence Métropolitaine n'a été règlementé qu'à partir d'une loi complémentaire de 2009<sup>36</sup>. Jusqu'à cette époque-là, les actions de planification urbaine étaient sous la férule du Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain, rattaché directement au SEDRU (Secrétariat de l'état de Développement Régional Urbain).

<sup>35</sup>Lois complémentaires 88, 89 et 90.

<sup>36</sup>Loi complémentaire 107.

Pendant ces années, le Sous-Secrétariat a réalisée d'importantes études sur l'ensemble métropolitain, comme par exemple le Plan de Régularisation Foncière, le Plan de Réduction du Risque et le développement du SIRUS, un système intégré de régulation de l'utilisation du sol. Ce dernier consiste en un outil d'informations numérisées des Plans directeurs et d'utilisation du sol des communes de la RMBH, en permettant d'identifier les compatibilités entre les différents zonages.

L'organe a fourni également des supports techniques aux mairies de la RMBH sur divers thèmes, comme ceux des révisions de lois urbaines et de mise en œuvre des instruments fonciers prévus dans l' « Estatuto das cidades » (Statut des Villes)<sup>37</sup>. Ces actions ont rendu plus proches les maires et le gouvernement de l'état de MG. Selon la Sous-secrétaire, ce support technique donné aux mairies moins structurées aidait à casser l'image d'un état centralisateur qui voudrait s'approprier les pouvoirs des communes : « il fallait casser les méfiances des maires par rapport au gouvernement de l'état », selon la sous-secrétaire de SDM.

A partir de 2009, selon les récits de divers acteurs, une préoccupation croissante a été aperçue par rapport à la nécessité de la réalisation du Plan Directeur de Développement Intégré.

Même s'il était prévu dans la loi qui a instauré le système de gestion, plusieurs acteurs voyaient la réalisation du PDDI comme un outil d'orientation des politiques métropolitaines. Selon la Sous-Secrétaire, un autre facteur important était la dotation des ressources du Ministère des Villes, à travers un programme spécifique, destiné aux villes intégrant des Régions Métropolitaines. L'élaboration d'un plan métropolitain serait utile afin de connaître mieux les problèmes des communes de la RMBH, en les aidant à acquérir ces subsides auprès du « Ministerio das Cidades » (Ministère des Villes).

---

<sup>37</sup>Le «Estatuto das Cidades» est une loi fédérale, instituée en 2001, a fin de réglementer les chapitres de la politique urbaine de la Constitution Fédérale de 1988. Elle a défini le Plan Directeur comme instrument principal de planification urbaine, et aussi, elle a institué divers instruments qui pourront être appliqués dans chaque ville à fin de promouvoir une justice sociale dans l'espace urbain. Pour plus d'informations, voir la loi 10.257 de 10 juillet 2001.

### **3.4.1 Les phases préparatoires de l'élaboration du PDDI**

Le Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain a commencé à définir les prémisses qui allaient orienter l'élaboration du Plan. Du côté politique, le gouverneur voulait qu'il soit prêt avant de la fin de son mandat, c'est-à-dire, la fin de l'année de 2010. Il y avait aussi une limitation financière, les ressources n'étaient pas grandes, elles venaient du Fond Métropolitain, qui bénéficiait de ressources partagées entre les communes et l'état (*cf. supra*).

La société civile, poussée surtout par les débats promus par le Collège Métropolitain<sup>38</sup>, était en pleine activité de réflexion et débat sur les problèmes métropolitains. Depuis le début de son existence, le Collège se réunissait périodiquement, et aussi avec le Sous-Secrétariat. Selon un représentant interviewé, ces réflexions ont abouti dans un document qui contenait un diagnostic des principaux problèmes de la RMBH. Ce document a été envoyé au Conseil Métropolitain afin de subsidier le débat sur le sujet.

Le Sous-Secrétariat de Développement Métropolitain n'avait pas les moyens, en personnel, technique ou financier pour conduire un processus d'élaboration du Plan Métropolitain, (selon la responsable pour le Sous-Secrétariat). Face à ces limitations, l'institution a envisagé un partage de la coordination de l'élaboration du Plan. Comme il existait déjà un partenariat avec l'université, le CEDEPLAR (Centre de Développement de la Planification Régionale, organe de recherche attaché à la Faculté des Sciences Economiques de l'Université Fédérale de Minas Gerais) a été envisagé comme possible acteur co-responsable pour la conduction de l'élaboration du plan.

Les représentants du Sous-Secrétariat mentionnent plusieurs avantages de cette élaboration co-coordonnée avec les universitaires. Ce sont :

---

<sup>38</sup> Il avait plusieurs instances qui promouvaient le débat sur les questions métropolitaines, comme la « Camara dos Vereadores de Belo Horizonte », l'Assemblée législative de Minas Gerais.

- 1) ils avaient un savoir-faire accumulé pendant des années sur le sujet métropolitain ;
- 2) les faibles ressources financières disponibles pour l'élaboration du plan n'étaient pas suffisantes pour payer une entreprise privée ;
- 3) l'université menait déjà une importante étude sur la partie nord de la Région Métropolitaine, ce que divers acteurs ont mentionné comme un « laboratoire d'essai pour l'élaboration du plan » ;
- 4) le peu de temps disponible pour l'élaboration du plan : on ne disposait pas du temps nécessaire pour commencer une réflexion métropolitaine de cette ampleur, donc, il était envisageable que cette réflexion soit déjà initiée et en cours (ce qui était le cas avec l'université).

D'autres raisons plus fortes peuvent être ajoutées. Selon la Secrétaire au Développement Métropolitain de la SEDRU<sup>39</sup>, si l'université menait l'élaboration du plan, cela permettrait de d'assurer la continuité du processus, après le changement de mandats, au cas où le gouverneur ne resterait pas au pouvoir<sup>40</sup>. De cette façon, il y aurait plus de chance pour que le plan puisse « dépasser » la période de gouvernement pendant laquelle il aurait été conçu. Par ailleurs, le fait que les savants universitaires soient les coordinateurs du plan, lui donnerait un caractère d'excellence technique et une possibilité de se situer au-dessus des éventuelles disputes partisans locales.

Mais, il n'y avait pas un consensus pour que les universitaires soient les co-responsables pour l'élaboration du plan en association avec la Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain. Une partie du conseil métropolitain et aussi le Secrétaire du SEDRU (Secrétariat de l'état de Développement Régional Urbain), organe supérieur au Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain, n'étaient pas d'accord. Les discordances n'était pas seulement liées au fait que l'université coordonne le plan, mais aussi à la démarche qu'ils proposaient pour l'élaboration du

---

<sup>39</sup> Entretien réalisé en novembre 2009.

<sup>40</sup> Au Brésil, il y a des élections (directes) pour le gouverneur de l'état fédéré, qui se réalise à chaque quatre ans.

plan. Le groupe qui n'était pas d'accord présentait une démarche plutôt basée sur études spécifiques liés à chaque thème, et non une planification globale sur l'ensemble des sujets métropolitains (cf. infra).

Le résultat a été défini par le gouverneur, qui a tranché pour l'engagement des universitaires comme co-responsables, et le Sous-Secrétariat de Développement Métropolitain comme responsable direct et représentant de l'état de Minas Gerais.

#### **3.4.2 Le Plan Directeur de Développement Intégré (PDDI)**

L'élaboration du PDDI a démarré en Septembre 2009, avec la désignation du CEDEPLAR (Centre de Développement de la Planification Régionale de l'Université Fédérale de Minas Gerais) comme coordinateur extérieur du Plan.

Les coordinateurs devraient suivre les orientations selon le « Document de Référence », un document dont le similaire en France serait un mélange d'un « Cahier de charges » et d'un « Document d'Orientations ». Le premier, car il s'agit d'un document qui doit être respecté lors de la réalisation de ce projet et aussi par le fait qu'il s'agit d'un document contractuel. La référence au « Document d'Orientations » repose sur le fait que ce « Document de Référence » fournit toute une problématisation des questions de la RMBH, avec des orientations pour le traitement de ces problèmes et lignes directrices qui devraient être développés par le Plan, en ressemblance avec ce type de document en France. Ces objectifs majeurs viennent surtout d'un autre document que le Collège Métropolitain avait présenté auprès du Conseil Métropolitain, comme résultat des débats que l'entité avait promus.

#### ***La méthodologie adoptée***

La méthodologie de planification métropolitaine adoptée par l'équipe des universitaires de la RMBH se fondait fortement sur la construction d'un projet métropolitain partagé avec la société civile. L'idéologie « directrice » de ce processus

se fondait dans l'idée d' « apprentissage social » et « mobilisation sociale »<sup>41</sup>, en mettant la société comme sujet de la planification et pas comme un acteur extérieur :

*« Dans cette planification métropolitaine, la transformation sociale est l'objectif central, et la société organisée est le partenaire qui possède des connaissances importantes sur sa propre production et gestion de l'espace/temps, en se qualifiant comme sujet et protagoniste de sa planification, en fortifiant ainsi le sens horizontal des relations entre le savoir technicien/scientifique et le savoir populaire qui émane de l'expérience quotidienne. » (PDDI, 2010 : 5).*

Dans ce sens, ils proposaient le développement d'un sentiment de citoyenneté métropolitaine comme facteur provocateur d'un processus d'intégration socio spatiale entre les communes :

*« En opposition à cette vision illuministe et positiviste des courants de planification, sont apparus des courants centrées sur la perspective de 'la mobilisation sociale', qui met la société politisée au centre des décisions (au détriment de la centralité de l'État) et sur 'l'apprentissage social', qui présuppose un processus mutuel et continu d'apprentissage entre les planificateurs et la société, pensée désormais comme sujet de sa planification. Dans les deux cas, l'État cesse d'être le sujet absolu de la planification pour partager ce rôle avec la société civile, dans ses diverses instances et manifestations organisées. Dans les deux cas, la critique surmonte le sens purement analytique et opérationnel de la planification réformiste, en cherchant à penser la totalité et à construire des processus*

---

<sup>41</sup> « Nous appelons 'apprentissage social ' le sens horizontal des relations entre le savoir technico-scientifique et le savoir émanant du vivre quotidien et du sens commun, et le nécessaire échange de connaissances entre ces deux savoirs, qui ont tendance à converger. D'autre part, nous considérons la mobilisation sociale comme le sens politique prioritaire, le besoin de la consolidation des acteurs-citoyens, radicalement engagés dans leur espace de vie, avec un sens de la pertinence de la métropole et de la construction d'une identité territoriale collective ». (PDDI, 2010, p. 7)

*tournés vers la 'transformation sociale', la recherche du bien public et la construction de processus émancipatoires » (PDDI 2010, p.6).*

Ces idées proviennent principalement d'un cadre théorique proposé par John Friedmann, dans des années 1970. Comme nous le dit Friedmann (2007), « *Le sens de la transformation sociale est ce qui rassemble le mieux et qui donne l'unité à une planification pour une société en crise, qui manque des liaisons de solidarité et qui est menacé par une anomie sociale, incapable d'inclure ses membres dans l'économie hégémonique et qui indique des niveaux de dégradation environnementale que signifient déjà une menace à la vie sur la planète.* ».

Les étapes d'élaboration ont compris des réunions périodiques avec le personnel du Secrétariat au Développement Métropolitain, organe de l'état chargé de coordonner et d'accompagner l'élaboration du plan du côté de l'état.

L'équipe de l'université a été élargie à d'autres universités et centres de recherches<sup>42</sup>, en regroupant presque 180 personnes dans l'équipe d'élaboration, pour faire face à l'effort de l'élaboration d'une étude de cette ampleur dans un temps relativement restreint.

Donc, la routine de l'élaboration du plan a compris des nombreuses réunions avec l'état, mais aussi des réunions d'accompagnement interne de l'équipe des universités.

La participation de la société civile (considérée comme indispensable selon le courant théorique adopté comme méthodologie de travail par les universitaires), s'est basée sur des ateliers participatifs. Ces ateliers se réalisaient dans quelques mairies accueillantes, et les participants incluaient les acteurs des communes qui composaient chaque sous-région. Il n'a pas eu d'atelier dans chaque ville, mais en regroupant des villes voisines.

---

<sup>42</sup>Pontificia Universidade Catolica de Minas Gerais (PUC-Minas) et Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG).



Une autre étape de la méthodologie du PDDI a été la visitation des techniciens de l'équipe coordinatrice dans chaque commune afin de recueillir des informations importants, comme des projets existants. Ils ont visité les trente et quatre communes et ils ont parlé avec les techniciens des services responsables d'urbanisme, habitation, planification et contrôle de l'utilisation du sol. Un autre aspect important de cette visite a été l'appréhension du contenu des plans directeurs existants dans chaque commune, les éventuels demandes de révision, et les stratégies d'utilisation et occupation du sol.

### ***L'analyse de la participation - Les participants***

Le processus du PDDI a mobilisé environ 3.200 participants, répartis comme suit :

- 46% provenant des instances de gouvernement (de l'Etat national, de l'état fédéré, de l'instance métropolitaines et des communes intégrées à la RMBH),
- 28% de techniciens (du SEDRU, de l'Université et savants invités),
- 26% de la société civile représentée (en incluant des entités représentatives et des citoyens). (Voir Tableau 4 et 5)

Il est important de souligner, toutefois, que la participation des personnes des instances de gouvernement n'était forcément pas celle des élus. A partir d'une analyse détaillée d'une liste de ces participants, l'on peut compter que, sur un total d'environ trois mille (3.000) participants, seulement dix-sept (17) élus (de l'exécutif, les maires, et du législatif, les « vereadores ») y ont participé directement. Le nombre des Secrétaires thématiques, (équivalent aux Délégations thématiques dans les communes françaises), désignés par les maires, et de ceux qui pourraient remplacer/représenter éventuellement les élus était tout aussi peu représentatif. Cela nous laisse penser que le sujet ne pouvait pas intéresser ou affecter directement les élus.

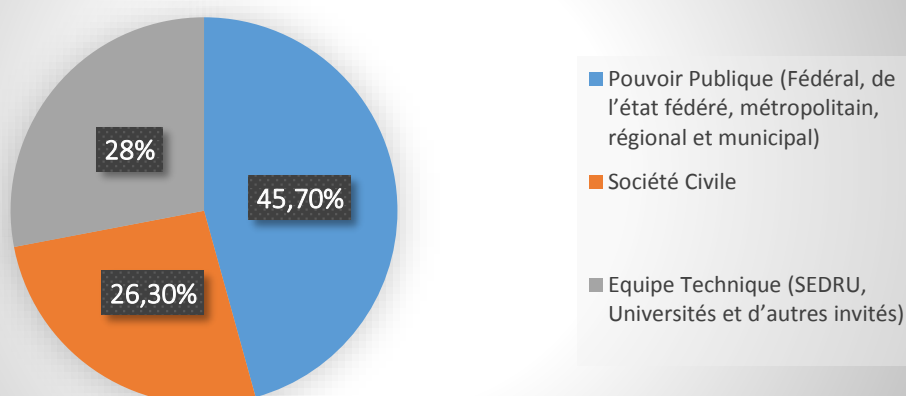
Selon les informations recueillies dans les entretiens, les représentants des gouvernements (municipal, de l'état ou du gouvernement fédéral) étaient normalement des fonctionnaires-techniciens qui travaillaient directement dans le domaine du thème abordé dans l'atelier thématique.

**Tableau 4 – Pourcentage de représentants dans les Ateliers Participatifs du PDDI**

<i>Représentation</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
<i>Entités métropolitaines et régionales</i>	50	1,6
<i>Equipe technique – Universités</i>	793	24,9
<i>Autres (Conférenciers et d'autres invités)</i>	10	0,3
<i>Pouvoir Publique de l'état fédéré</i>	246	7,7
<i>Pouvoir Publique de l'état Fédéré - Equipe technique SEDRU</i>	89	2,8
<i>Pouvoir Publique Fédéral</i>	24	0,8
<i>Pouvoir Publique Municipal – Exécutif</i>	973	30,5
<i>Pouvoir Publique Municipal – Législatif</i>	164	5,1
<i>Société Civil – Entités diverses</i>	373	11,7
<i>Société Civil – Entités commerciales/syndicats</i>	219	6,9
<i>Société Civil – Mouvements sociaux/communautaires</i>	247	7,7
<b>Total Geral</b>	<b>3 188</b>	<b>100%</b>

Source : L'Agence Métropolitaine de Belo Horizonte.

## Résumé du processus participatif du PDDI



#### 3.4.2.1 Le contenu du PDDI

Les propositions du PDDI sont structurées à partir de deux orientations principales : des propositions institutionnelles et les propositions de restructuration du territoire métropolitain.

En ce qui concerne la dimension institutionnelle, le PDDI considère quatre principes d'orientation qui s'interagissent entre eux : l'inter-sectorialité, la coopération, la participation et le développement institutionnel. L'inter-Sectorialité consiste à faire l'effort d'intégrer divers instances sectorielles dans les actions du pouvoir public : « *Le Plan a pour objectif d'intégrer instances, institutions, échelles, territoires et abordages sectoriels* ». (PDDI, 2010: 52).

Le principe de la coopération se traduit dans un concept de « gouvernance collaborative, entendue comme une forme de gouvernance dans laquelle divers intérêts se combinent par le moyen d'un exercice de citoyenneté dans lequel la planification et la gestion inter(institutionnelles) orientent la construction de ce qu'on pourrait nommer pacte métropolitain ».

Le développement institutionnel consiste en établir une habilité de la gestion à formuler, coordonner et évaluer les politiques publiques, définir et exercer les fonctions de gouvernement, à travers de l'exercice de son pouvoir, en cherchant appui dans la société et en garantissant la légitimité pour la mise en œuvre de ses programmes.

La restructuration du territoire métropolitain a été pensée à partir de quelques propositions majeures :

- Création/renforcement des centralités urbaines en réseau ;
- Réseau Métropolitain de Mobilité Inter Modal Efficient et avec un Impact environnemental réduit ;
- Intensification de l'Utilisation de l'Espace urbain existant (à travers de l'utilisation d'espaces urbains vides, la récupération de bâtiments et d'espaces dégradés, nouvelles centralités) ;
- Limitation de l'expansion urbaine périphérique et réduction de la pression sur zones vertes, les aires rurales et les zones de protection environnementale ;
- Agrandissement des aires perméables urbaines, revitalisation des cours d'eau ;
- Définition d'un marque de réglementation pour l'utilisation et occupation du sol pour que les communes et le système de gestion métropolitain puissent exercer son rôle dans la régulation des conflits du sol métropolitain (en faisant prévaloir l'intérêt général métropolitain).

Les politiques ont été divisées en quatre axes principaux : Accessibilité, Sécurité, Urbanité et Soutenabilité.

## Les Politiques développées dans le PDDI

### *Accessibilité :*

Mobilité Métropolitaine ;  
Droit au Espace Quotidien : Logement et Environnement Urbain ;  
Intégration des Services de Santé ;  
Assistance Sociale ;  
Démocratie Virtuel/Electronique ;

### *Sécurité :*

Sécurité Public ;  
Gestion de Risques Environnementales et Changement Climatiques ;  
Sécurité Alimentaire et Nutritionnel ;  
Formation et qualification Professionnel ;  
Appui à la Production en Petite Echelle ;

### *Urbanité :*

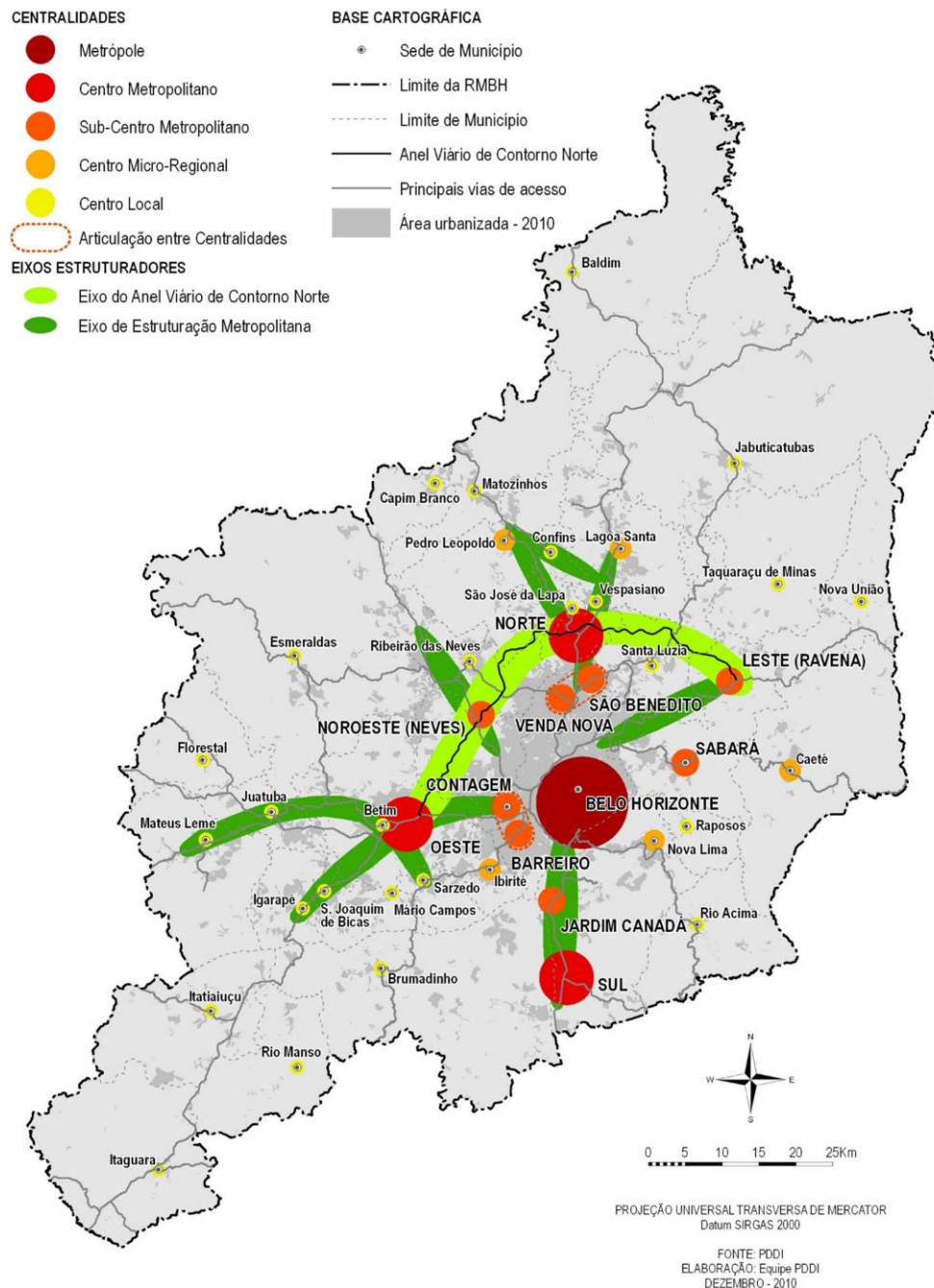
Démocratisation des Espaces Publiques ;  
Gestion de la Paysage et Mise en Valeur de la Diversité Culturel ;  
Gestion Territoriale de l'Eduction et de la Culture ;  
Promotion d'Activités culturels et Créatives ;  
Financement de la culture

### *Soutenabilité :*

Développement de la Production Soutenable ;  
Développent de Territoires d'Extraction Minéral ;  
Gestion, Protection et Récupération des Ressources en Eau ;  
Résidus Solides ;  
Assainissement Basique ;  
Délimitation et Récupération des Aires d'Intérêt pour la conservation environnementale ;  
Compensation et Mise en Valeur des Services Environnementales ;  
Mitigation des gaz d'effet de serre pour un économie de baisse de Carbone.

Source : PDDI, 2010.

## La Carte des Centralités à être développés - PDDI le PDDI



Source : PDDI, 2010.

### 3.5 Présentation/Analyse des Acteurs

Cette partie du texte essaie de montrer quels sont les acteurs principaux qui se sont montrés actifs dès le moment de la reprise de la gestion métropolitain, ainsi que pendant l'élaboration du PDDI.

On les abordera à partir de quelques questions principales :

- Leur participation à l'élaboration du PDDI ;
- Leurs visions sur les enjeux métropolitains ;

#### 3.5.1 Instances liés au gouvernement de Minas Gerais et la RMBH

##### 3.5.1.1 *Le Conseil Métropolitain*

Le Conseil Métropolitain a participé activement au processus d'élaboration du PDDI. C'est un organe qui a été très actif dès sa formation, en promouvant des débats, outre les réunions officielles périodiques. Avant l'élaboration du PDDI, le Conseil a présenté un texte provenant du Collège Métropolitain qui énonçait les principaux problèmes de la RMBH, dessinés à partir des débats sur thèmes spécifiques qu'ils avaient promu avec la participation de la société civile et du milieu académique et scientifique. Ce texte a donné les bases conceptuelles et techniques pour l'élaboration du PDDI. Selon la loi, c'est l'organe officiel responsable de l'accompagnement de l'élaboration du PDDI.

Selon les informations recueillis dans des entretiens, il n'y avait pas un consensus parmi les représentants sur les responsables de l'élaboration du Plan. Une partie croyait dans la capacité de l'université par rapport à la planification urbaine, outre leur tradition de longues années de travail sur le thème. Selon un conseiller interviewé, ils ont beaucoup débattu jusqu'à arriver à un consensus que l'engagement de l'université se montrait le meilleur choix.

### **3.5.1.2 L'Assemblée Métropolitaine**

L'Assemblée Métropolitaine a comme attributions de définir les lignes directrices de la planification urbaine. Elle ne semble pas avoir été très active dans le processus d'élaboration du PDDI. L'Assemblée se réunit une fois par an, et selon une analyse des comptes rendus de ses réunions ordinaires et extraordinaires, le PDDI n'a pas été le sujet d'analyses approfondies. Juridiquement, l'Assemblée doit valider le vote des projets passés précédemment au Conseil Métropolitain.

Il est intéressant de rappeler que l'Assemblée est composée par les maires, les présidents du pouvoir législatif de chaque mairie et quelques représentants de l'exécutif et du législatif de l'état de Minas Gerais.

### **3.5.1.3 L'Agence Métropolitaine**

L'action de l'Agence Métropolitaine a été diversifiée pendant les différentes phases du processus. Selon la loi, c'était l'Agence la responsable pour l'accompagnement de l'élaboration du PDDI. Néanmoins, alors que l'élaboration du plan était en discussion, l'Agence venait d'être créée. La tâche de coordonner et accompagner le Plan a donc été attribuée au Sous-Secrétariat du Développement Métropolitain (SDM), qui menait déjà des actions de planification métropolitaine. Comme l'Agence était en train de commencer ses activités, et qu'elle ne pouvait pas assumer l'élaboration du Plan, elle a été invitée à participer au processus comme un acteur parmi les autres. Cela a généré de l'insatisfaction, selon quelques entretiens avec les représentants de l'Agence.

Après la finalisation et la présentation du Plan, l'Agence était déjà structurée et pouvait assumer les responsabilités qui lui étaient attribuées par la loi. Parallèlement, les activités du Sous-Secrétariat ont cessé et elles ont été transférées vers l'Agence.

L'Agence a été responsable pour la « vérification » du Plan, après que l'équipe coordinatrice l'ait rendu au Sous-Secrétariat. Cette « vérification » consistait dans une révision de ce que les universitaires avaient proposés comme politiques métropolitaines, composant le corps du document. L'inclusion des autres Secrétariats de l'état fédéré s'est faite à ce moment, car durant le processus de construction du

Plan, elles n'ont pas participé entièrement. Pendant l'élaboration du Plan, il y a eu des conflits personnels et politiques entre la Sous-Secrétaire au Développement Métropolitain (SDM) et la Secrétaire au Développement Urbain. Cela à cause de la décision du gouverneur de nommer le Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain au lieu de donner la tâche à l'instance supérieure, c'est à dire le SEDRU, mais aussi à cause de la façon dont le plan a été conduit (en co-coordination avec l'université). La personne du SEDRU voulait contracter des agences privées pour développer des plans sectoriels, contrairement au personnel du SDM, qui proposait une élaboration d'un plan unique, mené de façon participative par les universitaires. Politiquement, les universitaires étaient vus comme des personnes liés aux partis politiques (de gauche, notamment, du Parti des Travailleurs) opposés à celui du gouverneur (Centre-Droit).

Ce fait a provoqué une participation de chaque Secrétariat selon son positionnement d'appui personnel et politique à l'un ou l'autre côté (SEDRU ou SDM). La plupart des Secrétariats n'ont pas participé, en créant ainsi un défaut d'intégration des politiques publiques existantes dans chaque secrétariat thématique de l'état. Cette intégration et mise en compatibilité a été fait pendant l'étape de « vérification », mentionné ci-dessus.

#### **3.5.1.4    *Le Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain***

Ce Sous-Secrétariat, depuis sa création en 2007, a développé d'importantes actions d'appui technique vers les communes, en parallèle à des études menées sur la région métropolitaine (Plan sur les zones de risques, Plan Vecteur Nord).

Avant l'élaboration du PDDI, le Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain a établi le Plan de Développement du Vecteur Nord de la RMBH. Cette étude, réalisée de la même façon que le PDDI, c'est à dire, en partenariat avec l'Université et coordonné par la SDM, a servi comme essai de méthodologie et de techniques pour l'élaboration du PDDI.

Il a été le responsable de l'accompagnement du Plan du côté de l'état de MG.



### **3.5.1.5 SEDRU (*Secrétariat de l'état du Développement Régional et de la Politique Urbaine*)**

Le SEDRU est un important secrétariat de l'état de Minas Geraís, chargé de promouvoir les politiques urbaines et le développement régional dans les 853 villes qui composent l'état fédéré.

Il a comme attributions principales de développer plans, projets et programmes destinés à la croissance des villes, en appui avec d'autres secrétariats de l'état ; de chercher des appuis financiers auprès de l'état national pour la mise en œuvre des plans micro régionaux de développement ; promouvoir la compétence des personnels de l'état et des communes sur le thème du développement urbain.

Le Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain, créée en 2007 pour initier des activités liées à la gestion métropolitaine, était subalterne institutionnellement au SEDRU.

Le SEDRU n'a pas participé directement au PDDI, en raison des conflits personnels entre les responsables, (cf. supra).

En 2011, l'état crée le Secrétariat Extraordinaire de Gestion Métropolitaine (SEGEM) avec comme attribution de consolider la gestion métropolitaine de la RMBH et la mise en œuvre de l'organisation métropolitaine de la Région Métropolitaine du Vale do Aço (l'autre Région Métropolitaine existant dans l'état de Minas Geraís).

Le « pouvoir » du SEDRU en ce que concerne le sujet métropolitain est donc détourné vers ce nouveau Secrétariat, qui sera désormais responsable, outre les compétences mentionnés ci-dessous, pour le Fond Métropolitaine et des actions de l'Agence Métropolitaine.

### **3.5.2 Les représentants des communes de la RMBH**

#### ***L'exécutif municipal***

Le pouvoir Exécutif consiste dans les maires des villes de la RMBH. Ils ont la possibilité de participer à la gestion métropolitaine institutionnellement à travers le Conseil (2

sièges pour BH, Contagem et Betim et 3 sièges pour autres communes) et l'Assemblée Métropolitaine (1 siège pour chaque commune).

Ils contribuent aussi au le Fond Métropolitain avec une dotation financière selon la recette fiscale nette respective à chaque commune.

Leur participation dans le processus d'élaboration du PDDI a été significative, en représentant presque un tiers du total des participants. Ce nombre comprend surtout des secrétariats et le personnel technique, car, comme on l'a déjà dit, les maires en personne n'y ont pas été trop présents.

Dans plusieurs entretiens réalisés avec des représentants des villes de la RMBH, l'on peut voir que le PDDI est considéré comme un important instrument de gestion métropolitaine. Dans tous leurs récits, ils reconnaîtront les efforts de l'état de Minas Gerais dans la reprise de la gestion métropolitaine, en manifestant un sentiment de méfiance par rapport à cette sphère de gouvernement dans le passé. Néanmoins, selon eux, la dynamique des politiques publiques propre à chaque ville demande un effort financier, de personnel et technique, difficilement conciliable avec un engagement plus approfondi dans le processus de gestion métropolitaine.

Dans une recherche développée auprès des maires, en fait, 70% avaient évalué que la mise en œuvre du PDDI pourrait apporter des améliorations à la RMBH. (Cf. Drummond, 2013).

### ***Les élus du législatif municipal***

Le pouvoir législatif consiste dans la « Camara dos Vereadores » de chaque commune. C'est l'instance responsable pour la formulation de la législation de chaque ville, dont la composition est formée par les « Vereadores », les élus au niveau municipal.

Le pouvoir législatif a des sièges dans l'Assemblée Métropolitaine, destinés aux Présidents de chaque « Câmara ». L'intérêt pour le sujet métropolitain semble dépendre de la trajectoire politique de chaque élu et de son intérêt pour le sujet, selon un témoignage d'un élu municipal. Il nous a indiqué que de nombreux élus qui

se sont rapprochés du sujet métropolitain à partir de leur participation à plusieurs arènes de débat sur la question. L'Assemblée législative de l'état de MG avait proposé une capacitation technique sur les enjeux métropolitains, et la « Camara dos Vereadores » de BH (Chambre des élus municipaux de BH), menait des séances régulières pour débattre le sujet. Selon lui, outre de s'approcher du sujet, ils se sont familiarisés avec le langage technique concernant cette échelle : « *Il y a eu plusieurs forums, nous avons commencé à établir des contacts avec d'autres personnes de la RMBH et il a été renforcé en moi ce sentiment de citoyen métropolitain* ». (Élu de Pedro Leopoldo)

Il existe depuis 2007 la FREVEM - « Frente dos Vereadores Metropolitanos », un mouvement composé par les élus du législatif des villes de la RMBH et du « Colar Metropolitano », qui a pour objectif de se consolider comme une instance de débat et de coordination des actions métropolitaines. Même si l'initiative semble intéressante, c'est une instance que ne se réunit pas souvent : l'on compte 8 réunions depuis sa formation<sup>43</sup>.

Malgré l'existence de cette instance, et de leur discours diffusé dans les médias par rapport à l'intense accompagnement du PDDI, quand on analyse le tableau de participations dans les ateliers de discussion du PDDI, on y trouve une baisse de la participation de ces élus. Sur le total de 17 élus participants dans les ateliers de discussion, on trouve 11 « Vereadores ». Si l'on considère le total de 3000 participations, le nombre des « Vereadores » présents est peu représentatif.

### **3.5.3 L'équipe des universitaires engagés dans l'élaboration**

On l'a dit, le CEDEPLAR était le responsable pour la coordination du Plan du côté Université. Pourtant, ils ont décidé d'inviter d'autres universités à travailler dans l'élaboration du Plan : l'université de l'état de Minas Gerais, la Pontificie université Catholique, ainsi que des instituts liés à ces universités, notamment l'Observatoire des Métropoles, instance mentionnée dans le premier chapitre.

---

<sup>43</sup>Selon information collectée dans le site institutionnel : <http://www.cmbh.mg.gov.br/noticias/2013-05/frente-de-vereadores-metropolitanos-se-reune-pela-8%C2%AA-vez>. (Accédé en 16 Mai 2013).

L'équipe technique a compté presque 180 chercheurs et professeurs.

Selon le rapport intermédiaire sur les concepts théoriques du PDDI, l'intérêt de l'université à participer à ce projet reposait sur plusieurs aspects. D'abord, la question du savoir critique que l'université pourrait apporter à la construction des politiques publiques métropolitaines. En fait, il y avait des années de savoir cumulé sur le sujet, et la mise en discussion pourrait mettre en œuvre tout cette connaissance technique acquis. Ensuite, il a été souligné la possibilité de transformation sociale à partir de la planification, selon le courant théorico-scientifique défendu par Friedmann (cf. section 3.4.2), à travers de l'élaboration du plan. Un troisième élément, qui est lié à cette proposition de transformation sociale et du « faire » à partir de la praxis socio-spatial est l'insertion des communes dans le processus de gestion métropolitaine. Selon leur conceptualisation,

*« Ce processus implique la construction d'un sens de la solidarité et de l'identité métropolitaine, et aussi le (re) engagement des populations avec leurs territoires, leurs communautés, croyances, les pratiques et les valeurs, outre le respect pour l'espace de vie dans ses divers manifestations. » (PDDI, 2010, p. 8).*

Selon le témoignage d'un représentant de l'équipe universitaire, outre les apports au débat métropolitain, l'université a participé car elle avait l'intérêt d'engager les étudiants et de ne pas seulement rendre un service : « *un type d'activité qui contribuerait aux intérêts de l'université* ».

#### 3.5.4 La société civile

Quand on parle de la société civile, il faut prendre en compte que le terme recouvre diverses entités, cf. traité dans la note 3 (p. 6). Dans le cas brésilien, nous pouvons considérer qu'elle comprend trois grandes catégories : (1) les entités représentatives des professionnels, de l'académie et de la recherche (collège d'architectes, géographes, Conseil d'ingénieurs) ; (2) les mouvements sociaux et populaires ; (3) les représentants des entreprises et le patronat.

De la même manière que la composition est hétérogène, l'engagement dans le processus s'est fait aussi de manière divergente.

Les acteurs liés à des entités représentatives de professionnels représentent un pourcentage de 12% par rapport au total des participants des ateliers participatifs. Ils démontrent un fort intérêt d'y participer et cette engagement peut être aperçue à partir des divers mouvements créés à afin de débattre le sujet métropolitain.

En 2009, par exemple, le Collège d'Architectes (IAB – « Instituto dos Arquitetos do Brasil ») et le Conseil des Ingénieurs (CREA-MG) ont lancé, en partenariat avec le SEDRU la campagne « Urbanicidades ». Cette campagne cherchait à « conscientiser » le citoyen sur l'importance de l'espace métropolitain et les possibilités d'engagement et de mobilisation sociale pour résoudre les problèmes urbains communs (sécurité, criminalité, mobilité, protection du patrimoine). Elle consistait en plusieurs événements et débats orientés vers la population de la RMBH.

Les représentants des mouvements populaires et sociaux avaient déjà l'habitude de participer à la construction des politiques publiques, notamment à partir de divers pratiques participatives et démocratiques existant depuis les années 1990, comme le « Budget Participatif », et les divers forums et conseils liés à la question urbaine dans la ville de Belo Horizonte.

Leur engagement dans la discussion métropolitaine était presque « naturelle », sauf le fait qu'elle venait de la part de l'état de Minas Gerais. Selon l'entretien réalisé avec le représentant du Mouvement pour l'Habitation Sociale Métropolitaine, au début, ils ont vu avec méfiance l'invitation de l'État pour que les mouvement sociaux intègrent les discussions du PDDI. Cela à cause principalement du parti politique du gouverneur, de centre-droit, qui n'est pas connu pour ouvrir le débat politique vers les mouvements sociaux.

Malgré cette méfiance initiale, leur participation a eu une continuité pendant tout le processus. Le tableau de participations montre un chiffre de 8% pour les participants des mouvements sociaux et populaires.

En ce que concerne les représentants des entreprises et entités patronales, le groupe qui s'est fait remarquer dans les débats urbains est celui lié à la construction civile, notamment à cause des répercussions directes que la politique urbaine cause sur leurs activités. Quelques personnes liées à ce groupe participent directement d'une instance, l'« Instituto Horizontes », un institut de recherche qui réalise diverses études liés aux thèmes urbains. Cet institut a maintenu le débat métropolitain dans les années 1990, moment où le sujet n'était pas aussi en vigueur qu'aujourd'hui. Un des axes de recherche de L'Instituto Horizontes est la planification stratégique de quelques régions de la RMBH, en partenariat avec des acteurs privés.

Par rapport à leur engagement dans les discussions métropolitaines, un entretien réalisé avec un des représentants de ce groupe (qui est un des directeurs de cet Institut et aussi membre du conseil métropolitain), a indiqué que l'entité patronale n'était pas intéressée de participer des ateliers de discussion du PDDI. L'on y aperçoit une facette de pratiques clientélistes, car, selon lui, ils préféreraient faire des négociations à part, quand le débat avec la société serait déjà passé.

### ***Le Collège Métropolitain***

Le collège Métropolitain est une instance informelle créée dans la 1ère Conférence Métropolitaine de la RMBH, en 2007, moment où ont été désignés les représentants qui occuperaient les 2 sièges destinés à la société civile au Conseil Métropolitain. A ce moment-là, il y avait différentes entités intéressées à siéger, et la solution trouvée a été la création d'un collège métropolitain, qui serait représentatif des 20 entités, originaires des cinq grands catégories: les entités des entrepreneurs (commerce, industrie, construction civile), les Organisations Non Gouvernementales (notamment liés à la question environnementale), les mouvements populaires et sociaux, les mouvements syndicaux des travailleurs et les entités professionnelles, académiques et de recherche.

Le Collège est resté très actif en discutant les problèmes métropolitains et en faisant des réunions fréquentes avec l'équipe technique du Sous-Secrétariat au

Développement Métropolitain qui trouvait que le Collège lui fournissait des données intéressantes, ainsi que des propositions divers sur les questions métropolitaines qui étaient en débat.

Comment on l'a mentionné, le Collège a promu un débat intense sur les problèmes métropolitains qui devaient être traités dans le PDDI, en fournissant à la fin un texte qui a servi comme base pour l'élaboration des termes de Référence pour l'engagement de l'Université.

### 3.5.5 Les associations diverses (GRANBEL, AMM)

Il existe diverses associations dont l'action interfère dans les questions métropolitaines. Les deux les plus significatives sont la GRANBEL et l'AMM.

La GRANBEL est une association des communes de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte existant depuis 1975. Elle est composée par des Maires des villes de la RMBH, avec comme objectif principal d'établir des coopérations, d'échanger des pratiques et des solutions aux problèmes communs.

Il s'agit d'une instance de grande légitimité auprès des élus de la RMBH. Selon une recherche récente (cf. Drummond, 2013), l'association a été la deuxième instance mentionnée comme importante pour l'influence sur les processus de décision de la RMBH.

Il existe aussi l'AMM (« Associação Mineira de Municípios »), qui rassemble les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire des 853 communes de l'état de Minas Gerais. L'association existe depuis 60 ans et actuellement possède un siège auprès de la Cité Administrative de l'état de Minas Gerais, afin de rendre plus proche les rapports entre les villes et le gouvernement de l'état.

Bien que leurs activités soient liées étroitement à la question métropolitaine, elles ne se sont pas beaucoup engagées dans l'élaboration du PDDI. Leur participation a été très restreinte dans le cas de la GRANBEL et presque inexistant dans celui de l'AMM. Malgré nos demandes, elles n'ont pas pu nous accorder d'entretien.

## Chapitre 4 - L'agglomération lyonnaise, en France

### *La genèse institutionnelle de l'agglomération lyonnaise*

L'agglomération lyonnaise, en tant que métropole française, est marquée à l'origine par le programme « Métropoles d'équilibres » lancés par la Délégation à l'Aménagement et à l'Action Régionale (DATAR) dans les années 1960. Ce programme avait comme objectif principal de donner des contrepoids en matière d'économie et de démographie à la métropole parisienne, dont on considérait qu'elle pesait trop lourd par rapport au reste de la France. L'idée c'était de stimuler le développement et de donner des ressources budgétaires, économiques et institutionnelles (selon Jouve, 2002) à huit principales villes ou groupes de villes françaises : Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, Aix-en-Provence-Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg et Nancy-Metz. Selon Jouve (2002), ces politiques n'avaient pas seulement le but de traiter les problèmes locaux, mais de leur permettre de s'inscrire « dans le concert des métropoles européennes ». (p. 155).

Dans le même mouvement de « déconcentration » de la capitale française, une loi a été promulguée en 1966 qui créait les Communautés Urbaines, à partir de regroupements de communes, dans le cadre d'un EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre. Ces instances auraient la responsabilité de gérer les services urbains de l'ensemble des agglomérations, vu le morcellement communal caractéristique du système de gouvernement français. En outre, leur institution se justifiait par une meilleure capacité (juridique, budgétaire et institutionnelle) de ces nouvelles structures territoriales à mettre en œuvre les politiques cohérentes à l'échelle métropolitaine (selon Jouve, 2002).

De cette manière, la Communauté Urbaine de Lyon a été instituée en 1969. C'était un acte d'imposition de l'Etat, qui a défini le périmètre de la communauté urbaine avec 55 communes. Lancés donc par l'Etat, il restait tout un défi d'organisation du fonctionnement de ce nouveau système, comme la définition de l'établissement des dépenses, la définition des budgets, la répartition des charges entre les communes etc.



Cette époque en France est marquée par une présence forte d'un Etat centralisateur, définissant des politiques d'aménagement locales à partir d'une structure centrale.

Malgré cette intervention forte de l'Etat qui incitait à une coopération « forcée », Lyon présentait déjà un historique de coopération/partage intercommunal qui préexistait à ces lois de création des communautés urbaines, caractéristique que l'on peut considérer comme unique parmi les métropoles françaises. Lyon possédait depuis le début du siècle des coopérations avec quelques communes de banlieue proche dans le but de gérer des services communs (d'eau et de transport), sous la forme de syndicats ou des compagnies. Selon Scherrer (1995), outre l'existence de ces syndicats, des essais de planification urbaine (les Plans Régionaux d'urbanisme, de 1935, par exemple) ont contribué à « *l'émergence et à la légitimation d'un territoire pluri communal politiquement significatif* ». L'auteur considère que le temps a joué un rôle d'« acculturation » communautaire à partir des expériences de coopération :

*« Le SIVOM<sup>44</sup> est un véritable lieu d'acculturation à l'intercommunalité, surtout pour les communes de l'ouest novices en la matière. C'est également la que se structurent des relations de pouvoir (voir de clientélisme) qui vont s'épanouir dans la Courly et qui permettent d'admirer l'habileté manœuvrière du maire de Lyon ». (p. 112)*

---

<sup>44</sup> Les SIVOM – Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples – sont de formes des EPCIs (Etablissements Public de Coopération Intercommunale) en France. Il s'agit d'un syndicat qui exerce des compétences diverses qui lui ont été transférés par les différentes communes. Le SIVOM est piloté par les représentants des élus des communes qui le composent en n'ayant pas de fiscalité propre.

***La négociation et le partage de politiques dès le début... Un contexte institutionnel pluraliste....***

Selon divers récits (recueillis surtout dans les documents du Grand Lyon 40 ans et dans les entretiens réalisés), quand l'intercommunalité commence, les difficultés de coopération semblent être moindres et les services techniques de la ville s'imprègnent de cette culture de la conception et de la négociation à l'échelle pluri communale (Scherrer, 1995).

Le pari métropolitain est lancé dans le début des années 1970, avec la création de l'Agence pour le développement de la région lyonnaise (ADERLY), qui intègre dans son conseil des représentants d'institutions publiques, privées et semi publiques (selon Jouve, 2002). Cette Agence avait deux grandes lignes d'action, celle du développement métropolitain (en donnant suite à ce que les programmes « métropoles d'équilibre » avait lancé) et ceux du développement économique. Selon Jouve (2002), la politique d'internationalisation promue par l'ADERLY a provoqué un rapprochement entre les institutions publiques et privées. La Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCIL) s'institue à cette époque comme un important acteur en partageant les politiques de développement économique et de la métropolisation avec le Grand Lyon et le Conseil Départemental du Rhône.

Dans la décennie suivante, un mouvement de rétraction dans l'économie de Lyon (fait qui a provoqué une certaine fragmentation du patronat lyonnais, selon Jouve, 2002), associé aux lois de décentralisation du début des années 80, a fini par placer la Communauté Urbaine de Lyon comme acteur principal sur la scène urbaine métropolitaine. L'auteur souligne : « *A travers des thématiques comme les déplacements urbains, le logement social, l'internationalisation, il s'agit pour eux de faire, enfin, de l'instance intercommunale la véritable institution métropolitaine qu'elle devrait être, au terme de la loi.* » (p. 162).

Un autre facteur qui a renforcé cette prééminence du Grand Lyon a été la révision du Schéma Directeur. Coordonné par l'Agence d'Urbanisme (dont la liaison est étroite,

voire de dépendance, avec le Grand Lyon), ce document avait comme objectif principal de mettre en place une stratégie de métropole internationale. Ce n'est pas par hasard qu'il a été basé sur le document intitulé « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne ».

L'évolution de la crise économique dans la première partie des années 1990 a renforcé la demande sociale auprès des collectivités territoriales. L'arrivée de Michel Noir à la tête du Grand Lyon a marqué une politique d'internationalisation de l'agglomération basée sur quelques logiques (cf. Jouve, 2002). Ce sont : une politique d'image et marketing avec le lancement du Plan Lumière et le Plan Bleu ; des programmes d'infrastructure de communication avec le prolongement des lignes de métro ; des nombreuses opérations urbaines emblématiques (Cité Internationale, siège d'Interpol, Palais des Congrès) ; La création de l'association Région Urbaine de Lyon (RUL) a mis en évidence une volonté de mettre en place un leadership territorial à l'échelle métropolitaine.

Selon Jouve (2002), les trois premiers points sont bien achevés par Michel Noir, mais la dernière proposition est restée en partie inachevée. Cela est dû à un manque de coalition parmi des acteurs : à l'intérieur de la RUL, des conflits politiques et partisans avec les présidents des conseils généraux et avec les acteurs privés, un manque de relations avec la sphère économique locale.

Il est important de souligner que l'échelle du Grand Lyon n'était pas, à cette époque-là, équivalente à celle de la métropole. Le rayon d'action du président du Grand Lyon étant limité, il fallait faire des négociations et des alliances pour arriver à promouvoir des politiques métropolitaines. Ce premier essai de Michel Noir, à travers de la création de la RUL, a été vu avec méfiance et entendu parmi les acteurs locaux comme seulement une tentative d'établissement d'un leadership territorial.

L'arrivée de Raymond Barre à la mairie de Lyon change le mode de gouvernement basé sur des rapports de forces contentieux pour entrer dans une phase marquée par la recherche du consensus et des négociations : « *le contexte géopolitique local et l'ouverture de l'exécutif du Grand Lyon au Parti Socialiste expliquent en grand partie cet état de fait* ». (p. 165).

Outre une ouverture politique envers les conseils généraux et la région Rhône-Alpes, le mandat de Raymond Barre réactive la structure de la RUL. Néanmoins, cette fois-ci il cible des projets spécifiques, comme par exemple le secteur de la logistique : *« il apparaît clairement qu'une dynamique collective ne peut s'engager par un nouvel exercice de la planification territoriale, même stratégique et peu contraignant. C'est surtout la lourdeur du processus, la nécessité de traiter d'un territoire sous tous ses aspects, ses dimensions sectorielles qui sont critiqués. »*. (Jouve, 2002 :166).

Il est important de souligner que l'élaboration de Lyon 2010 semble avoir « fait une touche » dans les enjeux économiques de la métropole lyonnaise. Selon le témoignage d'un technicien de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, qui avait vécu cette expérience à cette époque-là, la planification avait un autre objectif : de favoriser le développement et d'apporter du dynamisme. Ce plan a bénéficié d'une grosse participation de l'acteur économique : *« Il y a eu un changement de la nature de la planification. Il y a eu un besoin de multiplier avec le milieu économique, la réflexion sur la manière de créer la croissance. Ce qui a fondé le rapport avec la société civile (organisée), n'est pas une exigence démocratique »*.

Outre de partager les enjeux de la planification territoriale avec ceux de l'économie de l'agglomération, cet aspect a rendu plus fort le pouvoir de négociation et le processus d'échange entre les divers acteurs :

*« Dans un contexte de décentralisation de la compétence en urbanisme, la solution expérimentée à Lyon par l'Agence d'urbanisme pour l'élaboration du nouveau schéma directeur consiste à appliquer une nouvelle méthode de planification qualitative, émancipée de la rigidité statistique et des dérives prévisionnistes au profit d'une réflexion prospective et du recours au diagnostic territorial, mais aussi plus participative et ouverte au débat. Il s'agit de faire dialoguer les différentes sphères entre elles, de favoriser l'échange des idées et la définition d'intérêts ou d'objectifs communs, afin de déboucher sur une stratégie de développement partagée qui lie les logiques spatiales de l'aménagement aux enjeux concurrentiels »*

*du développement économique ».* (Linossier, 2010 : 56).

Dans la suite des années 1990, à l'arrivée de Raymond Barre à la présidence (en 1995), le développement économique devient un axe majoritaire de la communauté urbaine. Le Grand Lyon met en œuvre des grands projets d'infrastructure (Cité Internationale, Boulevard Périphérique Nord, par exemple), afin de contribuer au développement économique. Outre ces projets, une spécialisation des entreprises (avec création de sept sites spécialisés dans l'accueil des activités technologiques), (cf. Grand Lyon, 2012) et un partenariat avec la recherche académique marquent la relance de la croissance de l'économie de l'agglomération.

**Si, d'un côté, cette posture de négociation entre divers acteurs manifeste une certaine ouverture politique (et stratégique) dans l'action publique, elle reflète une manque de consensus et une faiblesse dans la capacité de construction politique d'une vraie structure institutionnelle métropolitaine. Cela marque fortement le territoire métropolitain lyonnais et l'on le voit à travers de l'existence de plusieurs instances/scènes métropolitaines dans le territoire.**

On trouve là le paradigme métropolitain typique de l'agglomération lyonnaise. Selon Boino (2007), *« les mêmes acteurs s'y retrouvent bien souvent, apprenant à se connaître, puis à se comprendre. 'Le temps aidant', la concertation peut alors se muer en coopération. En cela, ces scènes d'actions métropolitaines ont bien permis la formation, la diffusion et la consolidation d'une véritable convention territoriale métropolitaine ».* (p. 60). L'on peut y voir les vraies bases d'un processus d'apprentissage collectif sur le territoire.

#### **4.1 Contexte Institutionnel**

Avant d'aborder le contexte institutionnel local, il nous semble important de clarifier les caractéristiques de l'organisation institutionnelle française, car elle est bien différent de celle du cas brésilienne.

D'abord il faut souligner l'importance d'un état unitaire. L'organisation politique de la France est basée sur un système politique dans lequel seul l'Etat central peut proposer et approuver des lois. Il y a trois niveaux de collectivités territoriales, les communes, les départements et les régions, qui ne sont pas hiérarchisées entre elles. Le processus de décentralisation, initié dans la fin des années 1960 a distribué les compétences entre ces collectivités territoriales, en instituant aussi la possibilité de les transférer vers les intercommunalités.

Le tableau ci-dessous donne une idée des compétences distribués et partagés entre les collectivités territoriales.

**Tableau 5 – Distribution des compétences entre les Collectivités Territoriales et l'Etat en 2009**

<i>ORGANE</i>	<i>Régions</i>	<i>Départements</i>	<i>Secteur communal</i>	<i>État</i>
<i>Formation professionnelle, apprentissage</i>	- Définition de la politique régionale et mise en œuvre			- Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
<i>Enseignement</i>	- Lycées (bâtiments, TOS*)	- Collèges (bâtiments, TOS*)	- Écoles (bâtiments)	- Universités (bâtiments, personnel)
				- Politique éducative
<i>Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs</i>	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	- Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
			- Enfance (crèches, centres de loisirs)	
	- Sport (subventions)		- Sport (équipements et subventions)	- Sport (formation, subventions)
	- Tourisme		- Tourisme	- Tourisme
<i>Action sociale et médico-sociale</i>		- Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA)*	- Action sociale facultative (CCAS)*	- Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
<i>Urbanisme</i>			- PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*	- PIG*, OIN*, DTA*
<i>Aménagement du territoire</i>	- Schéma régional (élaboration) CPER*	- Schéma régional (avis, approbation)	- Schéma régional (avis, approbation)	- Politique d'ATR*
				- CPER*

**(Cont.) Distribution des compétences entre les Collectivités Territoriales et l'Etat en 2009**

<b>ORGANE</b>	<b>Régions</b>	<b>Départements</b>	<b>Secteur communal</b>	<b>État</b>
<b>Environnement</b>	- Parcs régionaux			- Parcs nationaux
		- Déchets (plan départemental)	- Déchets (collecte, traitement)	
	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (participation au SDAGE*)	- Eau (distribution, assainissement)	- Eau (police, SDAGE*)
			- Énergie (distribution)	- Énergie
<b>Grands équipements</b>	- Ports fluviaux	- Ports maritimes, de commerce et de pêche	- Ports de plaisance	- Ports autonomes et d'intérêt national
				- Voies navigables
	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports	- Aéroports
<b>Voirie</b>	- Schéma régional	- Voies départementales	- Voies communales	- Voies nationales
<b>Transports</b>	- Transports ferroviaires régionaux	- Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	- Transports urbains et scolaires	- Réglementation
<b>Communication</b>	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Gestion des réseaux	- Réglementation
<b>Logement et habitat</b>	- Financement	- Financement, parc et aides (FSL*), plan et office de l'habitat	- Financement, parc et aides, PLH*	- Politique nationale de logement
<b>Développement économique</b>	- Aides directes et indirectes	- Aides indirectes	- Aides indirectes	- Politique économique
<b>Sécurité</b>			- Police municipale	- Police générale et polices spéciales
		- Circulation	- Circulation et stationnement	
		- Prévention de la délinquance	- Prévention de la délinquance	
		- Incendie et secours		

AAH : allocation d'adulte handicapé. APA : allocation personnalisée d'autonomie. ASE : aide sociale à l'enfance. CCAS : centre communal d'action sociale. CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale. CPER : contrat de projet État/région. DTA : directive territoriale d'aménagement. FSL : fonds de solidarité pour le logement. OIN : opérations d'intérêt national. PIG : projet d'intérêt général. PLH : programme local de l'habitat. PLU : plan local d'urbanisme. PMI : protection maternelle et infantile. RMI-RMA : revenu de solidarité active. . SCOT : schéma de cohérence territoriale. SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux. TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service. ZAC : zone d'aménagement concerté.

**Source :** Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, Il est temps de décider, rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard, p. 31



En ce qui concerne les dotations financières, chaque niveau de gouvernement reçoit une partie des impôts locaux, mais aussi des subsides de l'Etat national.

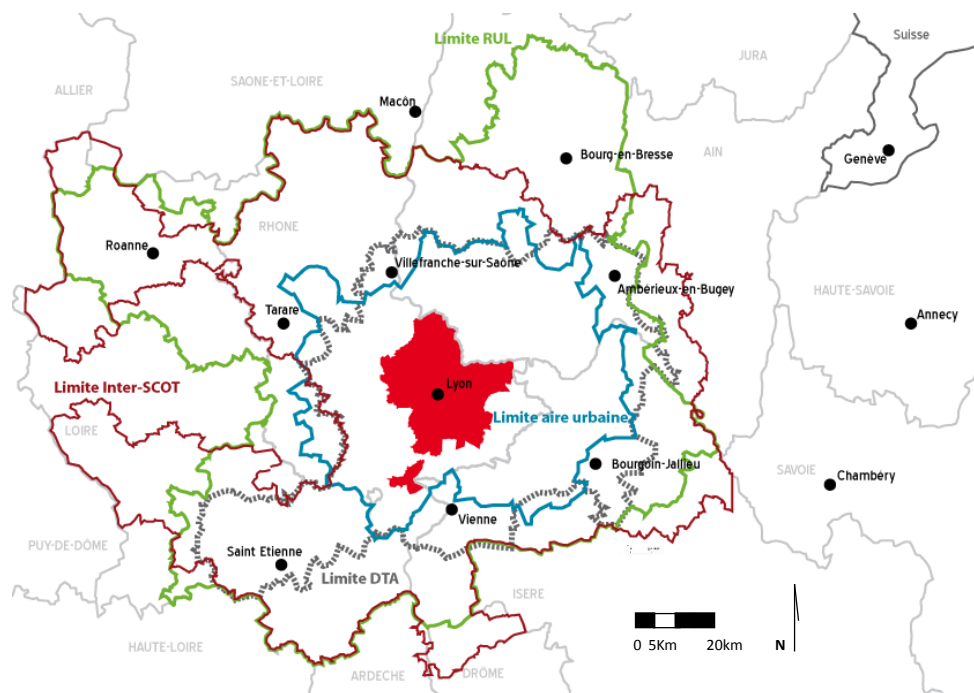
### ***Une multiplicité d'instances dans l'agglomération métropolitaine lyonnaise***

La description de la formation historique des institutions de l'agglomération métropolitaine de Lyon a comme objectif de montrer comment s'est fait le développement des structures aujourd'hui existantes dans la métropole lyonnaise. Cela nous aide à comprendre comment (et pourquoi) l'on rencontre une métropole qui n'est pas basée sur une structure institutionnelle spécifique pour traiter les enjeux métropolitains. Au contraire, comme indiqué ci-dessus, l'on y trouve plusieurs instances :

*« Départements, mais aussi communes émiettent cette métropole en multitude d'autorités locales, source pour différents auteurs de disparités de ressources entre municipalités disposant ou non de la présence d'entreprises, d'inégalités de charges entre les communes centres, qui ont à assurer les grandes équipements et services d'agglomération et celles de périphérie. Cette fragmentation constituerait même un handicap structurel pour la compétitivité des territoires ».* (Boino, 2007)

L'agglomération métropolitaine de Lyon est constituée par un ensemble de plusieurs communes, regroupées sous forme d'EPCIs de divers degrés, l'agglomération lyonnaise – le Grand Lyon – étant le pôle principal de services, de commerces, d'emplois et de concentration d'habitants. La figure insérée ci-dessous montre les diverses échelles qui composent le territoire métropolitain lyonnais.

**Figure 10 – L’agglomération métropolitaine de Lyon**



Source : <http://echosdemetropole.caue69.fr/index.php/parlons-de-taille><sup>45</sup>

En rouge, l’on voit la Communauté Urbaine de Lyon, créée en 1969, qui regroupe aujourd’hui 58 communes (à noter que lors de sa création, le périmètre n’était pas très différent de celui d’aujourd’hui : il comptait 55 communes). Les limites en bleu correspondent à celles de l’aire urbaine de Lyon, définie par l’INSEE. Ce territoire est assez semblable à celui couvert par la DTA, la Directive Territoriale d’Aménagement (limites en noir hachuré dans la carte), un document de planification urbaine élaboré par l’Etat, et approuvé en 2007. Les autres territoires correspondent à ceux de la RUL (Région Urbaine de Lyon), en vert ; et en rouge-vieux, l’on retrouve le périmètre de l’Inter SCOT, le dispositif de coopération métropolitaine qui s’est initié en 2002, dont on parlera dans les sections prochaines.

Plus récemment, a été fondé le G4 (voir figure 2), un groupe de gouvernance métropolitaine composé par les quatre principales agglomérations de l’aire métropolitaine de Lyon : Lyon, Saint Etienne, Bourgoin-Jallieu et Vienne. Ce groupe est devenu le Pole Métropolitain de Lyon, Saint Etienne, CAPI et Vienne Agglo,

<sup>45</sup> La délimitation de l’Inter SCOT présenté dans cette carte n’inclue pas les deux agglomérations qui ont rejoint la démarche : celle du Monts du Lyonnais et du Loire Centre.

instance instituée en application des lois de réforme territoriale de 2010. Dans un premier moment, le groupe avait établi quatre axes d’actuation des politiques métropolitaines : développement économique, recherche et enseignement supérieur, culture et planification urbaine.

### **Les instances majeures et compétences respectives**

Quatre instances métropolitaines majeures peuvent être considérés dans le cas lyonnais : le Grand Lyon, La RUL – Région Urbaine de Lyon, l’Inter SCoT et le G4. Dans cette partie ci, l’on essaie de souligner leur compétences, quand elles existent officiellement, ou leur action, si leur rôle n’est pas institutionnalisé, mais qu’elles jouent un rôle important dans les enjeux métropolitains.

#### **4.1.1 Le Grand Lyon**

Le Grand Lyon peut être considéré comme une première instance métropolitaine dans le cas de l’agglomération lyonnaise. Il accueille une grande partie de la population de l’agglomération, outre des services et du commerce de la métropole. (On le montrera dans la section suivant).

Il faut souligner que malgré cette importance, il existe autour du Grand Lyon un territoire qui compose avec lui, une partie important du territoire métropolitain. Il y a par exemple, l’Aéroport Saint Exupéry, notable structure de l’aire métropolitaine, qui est à l’extérieur du périmètre de la communauté urbaine. Cela indique, comme d’autres exemples qui pourraient être montrés, l’interconnexion (voire la dépendance) de la communauté urbaine avec les territoires voisins.

En ce qui concerne les attributions, à partir des lois de décentralisation, l’Etat a transféré d’importantes compétences aux intercommunalités, notamment en ce qui concerne l’aménagement du territoire. Le Grand Lyon devient alors un acteur majeur dans l’établissement de politiques liés à l’urbanisme, aux transports et déplacements, à l’économie, à l’environnement et à l’agriculture. A partir de l’institution des lois de

décentralisation (en 1982, et après avec la nouvelle loi de réforme territoriale en 2010) les collectivités territoriales peuvent transférer certaines compétences aux intercommunalités. Le résultat, qui alimente jusqu'à aujourd'hui le débat sur les collectivités territoriales, a été la constitution d'un enchevêtrement de structures et de compétences.

Le Grand Lyon a comme principales compétences (qui ne sont pas exclusives, comme on l'a dit) :

- La voirie (partagé avec le département, la région et l'Etat) ;
- La distribution et l'assainissement de l'eau potable ;
- La collecte et traitement des ordures ménagères ;
- Les déplacements et le stationnement (la circulation est partagée avec le département) ;
- L'élaboration de documents d'urbanisme (PLU, schéma directeur et ZACs) ;
- L'habitat et le logement social (le financement est partagé avec le département et la région) ;
- Les grands équipements d'agglomération ;
- Le schéma de développement économique du territoire.

#### **4.1.2 La RUL – Région Urbaine de Lyon**

La RUL est une association créée en 1989, qui a pour mission d'animer la concertation, d'élaborer des stratégies et d'initier des projets à l'échelle métropolitaine. (AUL, 2010). C'est une association créée originellement à partir d'une initiative de l'Etat, dans les travaux de l'OREAM<sup>46</sup> et de la Conférence de la Région Urbaine de Lyon,

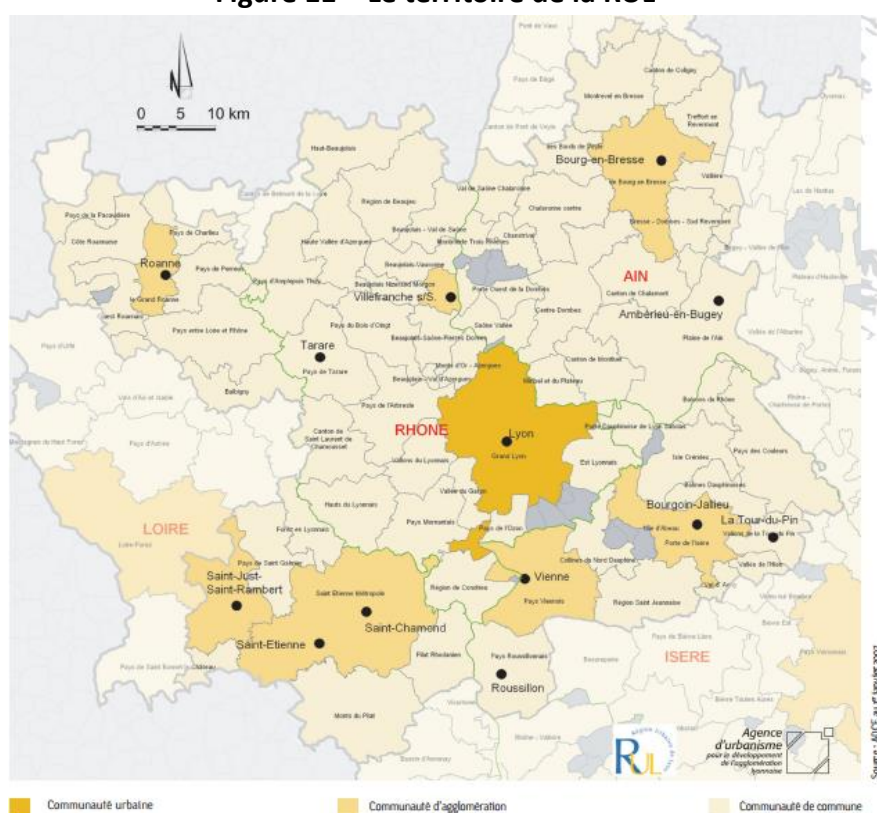
---

<sup>46</sup> OREAM étaient des « Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine », des

coordonnés par la Région dans les années 1980 : « *elle représente l'archétype d'un objet spatial et institutionnel conçu au départ par et pour l'Etat, plus précisément par un certain segment de l'appareil d'Etat cherchant à territorialiser son action* » (Jouve, 1998 : 63).<sup>47</sup>

Détaché un peu de la figure de l'Etat à partir de la décennie 1990, l'association s'est orientée vers autres instances. Elle regroupe actuellement les 4 départements (l'Ain, la Loire, le Rhône), le Grand Lyon, Saint Etienne Métropole, la Région Rhône Alpes et l'ensemble des communautés d'agglomération de l'aire métropolitaine lyonnaise<sup>48</sup>.

**Figure 11 – Le territoire de la RUL**



Source : site RUL, (<http://www.regionurbainedelyon.fr/images/652-1-fiche-atlas-rul-organisation-institutionnelle.pdf>) accédé le 24/juin/2013.

institutions françaises mise en place en 1967 dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre dans quelques villes françaises. Elles avaient comme fonction principale établissement des schémas de développement de l'espace métropolitain.

<sup>47</sup> Le texte de Jouve (1998) raconte bien le contexte historique de formation de la RUL.

<sup>48</sup> En chiffres, cela correspond à un territoire de 810 communes, 1 communauté urbaine, 7 communautés d'agglomération, 67 communauté des communes, outre une partie des 4 départements composants la Région Rhône-Alpes.

Créée sous le mandat de Michel Noir comme maire de Lyon, la RUL n'a été « acceptée » par les collectivités locales que sous le mandat de son successeur Raymond Barre. Comment on l'a dit, lors de son mandat, les actions menées par l'association sont devenues plus ciblées, en reflétant un esprit de construction partagée des politiques.

C'est une importante scène métropolitaine dans l'agglomération lyonnaise. Il s'agit d'un lieu, peut-être le seul, où se retrouvent les divers acteurs de l'ensemble métropolitain.

Son fonctionnement repose surtout sur des partenariats. Le format d'association ne comporte aucune compétence spécifique légitime, ce qui peut être vu à la fois comme un avantage car cela ne crée pas de contraintes entre les membres (la souplesse de l'association a été mentionnée par différents acteurs interviewés), mais aussi, peut signifier une faiblesse car il fallait avoir des engagements entre les membres pour mettre en œuvre des actions métropolitaines effectives.

Selon un entretien réalisé avec la directrice, le format d'association rend un peu difficile la mise en œuvre de plusieurs études qui y sont entreprises. Pour surmonter cette difficulté, ils mettent en place une stratégie de collaboration avec des instances officielles afin de développer leurs projets.

Les actions récentes sont centrées sur les domaines suivants :

- Observatoire économique de la région urbaine ;
- Besoins d'équipement d'inter modalité ;
- Révision du schéma de cohérence logistique de 2006 ;
- Tourisme métropolitaine : Organisation d'un séminaire sur la dimension métropolitaine du tourisme en ville et Création d'un nouveau produit du tourisme culturel par la mise en réseau des 5 grands sites de la région urbaine ;
- Mémoire audiovisuelle de la métropole ;

- Gouvernance métropolitaine ;
- Implication de la société civile : Coopération entre Conseils de Développement

**L'importance de la RUL sur la scène métropolitaine lyonnaise est évidente. Personne ne peut nier la pertinence des actions qu'elle conduit et l'efficacité de la promotion d'une coopération entre les acteurs que l'association a historiquement réalisés. Néanmoins, l'on s'interroge sur les limites de cette association, et la nécessité ou la volonté d'instituer d'autres instances parallèles. La RUL serait-elle encore chargé d'une partie du fardeau de l'Etat, en provoquant une certaine méfiance et l'éloignement des présidents des intercommunalités ? Comment l'association dialogue-t-elle avec les autres scènes ?**

#### **4.1.3 L'Inter SCoT**

La démarche de l'Inter SCoT n'est pas une instance métropolitaine formelle. Il s'agit d'un dispositif informel de coopération entre les Syndicats porteurs des SCoT dans l'aire métropolitaine lyonnaise.

Initié en 2002, et officialisé en 2004, l'Inter SCoT a été proposé par l'Agence d'Urbanisme de Lyon aux différents SCoT composant l'aire métropolitaine pour faire face à la situation de « fragmentation » de la planification urbaine, suite à l'échec de la réalisation d'un SCoT métropolitain lyonnais.

Il a donc été initié comme une coopération technique entre les syndicats qui s'occupaient de l'élaboration des SCoT dans l'aire métropolitaine, au nombre de neuf, à l'époque. L'animation a été coordonnée par l'Agence d'Urbanisme de Lyon, à l'époque, et renforcé plus récemment, par l'Agence d'Urbanisme de Saint-Etienne.

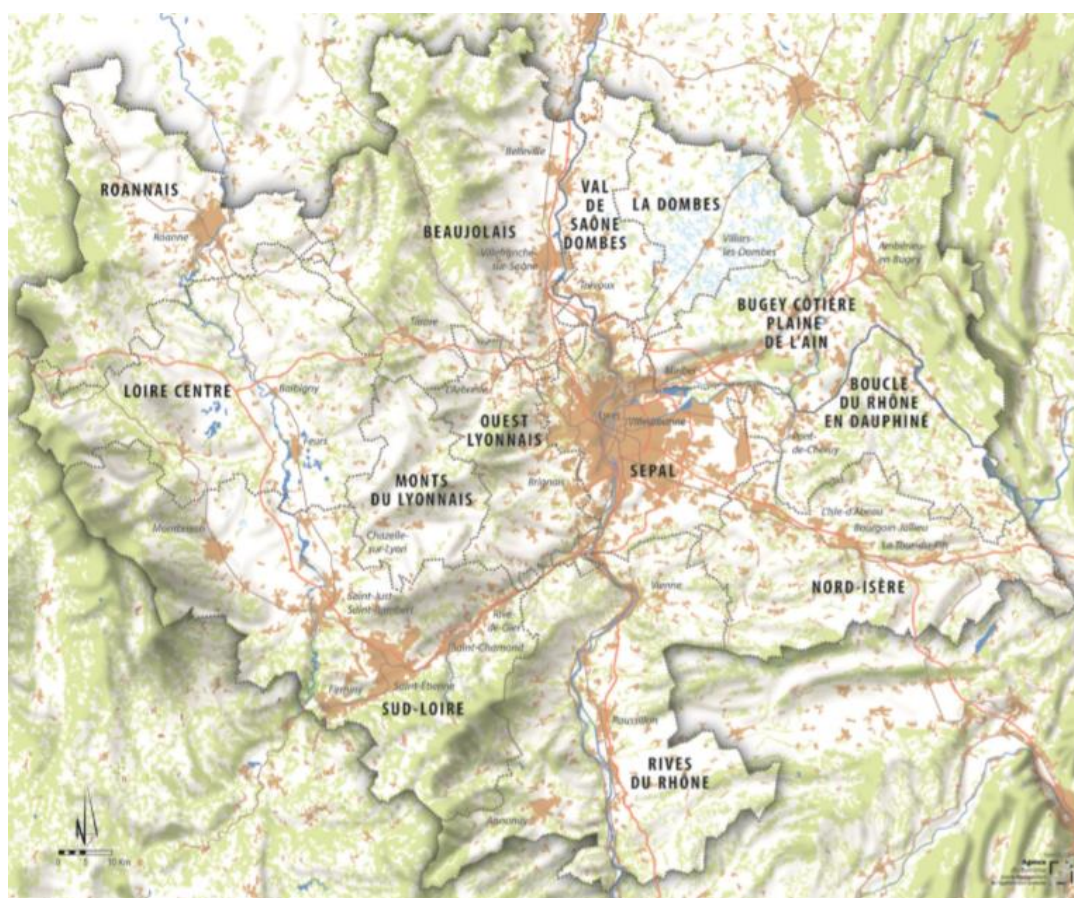
Les actions en commun sont basées initialement sur des documents principaux, qui fixent les orientations qui seront partagées par les acteurs métropolitains. C'est le

cas du document « Chapitre Commun », qui identifie six grands objectifs partagés entre les SCoT composants. Quatre « Livrets Métropolitains », approfondissent les objectifs sur les thèmes principaux : « Polarités et RER », « Habitat et formes urbaines », Développement Economique et zones d'activités », « Agriculture et environnement ».

Les activités initiées, qui, au début, avaient des objectifs techniques, ont finalement acquis un caractère politique, à partir des engagements des élus. Aujourd'hui, les présidents des intercommunalités se retrouvent une fois par an, pour décider les missions à développer pour l'année suivant.

**A partir d'un cadre informel regroupant des techniciens, se constitue une instance non formalisée, mais qui s'est transformée à partir des intérêts politiques. L'on doit se demander de quel façon ce dispositif permet l'interconnaissance entre acteurs**

**Figure 12 – Le Territoire de l'Inter SCoT (en Septembre 2014)**



Source : Agence d'Urbanisme de Lyon

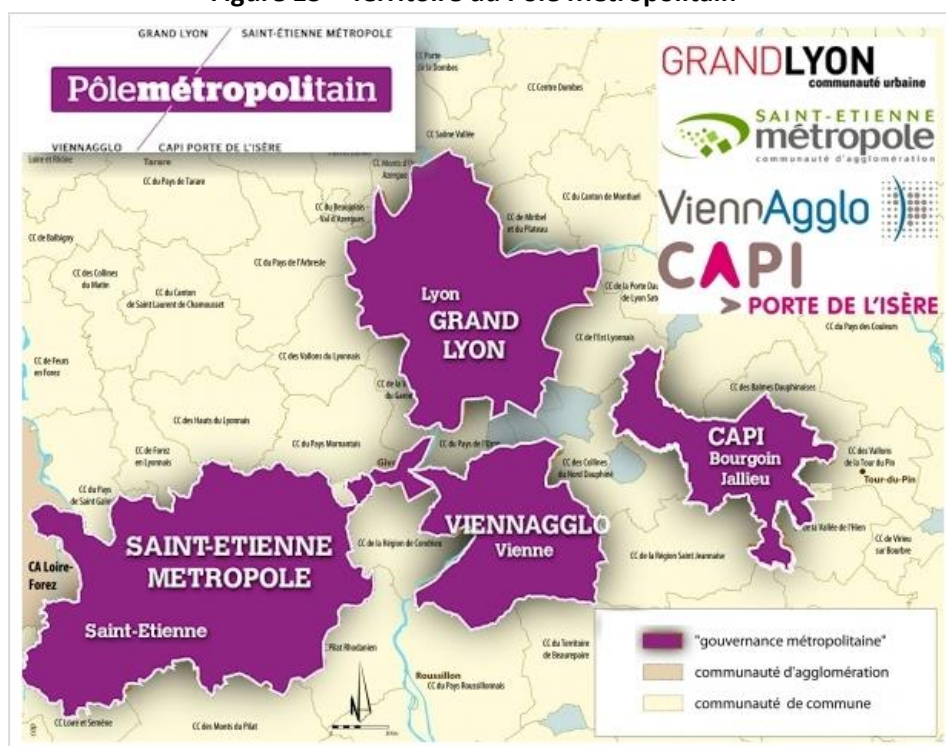


et rend plus facile (envisageable) l'engagement des élus, par exemple, en aidant la formation d'une instance formelle plus avancée, comme le Pôle Métropolitain.

#### 4.1.4 Le G4

Le G4 est une association de 4 agglomérations : Grand Lyon, Saint Etienne Métropole, Communauté d'Agglomération de Porte d'Isère et du Pays Viennois. Il peut être considéré comme un essai de coopération qui a évolué vers l'institution d'un Pôle Métropolitain, un syndicat mixte établi par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités<sup>49</sup>.

Figure 13 – Territoire du Pole Métropolitain



Source : Site du GrandLyon. <http://www.poles-metropolitains.fr/presentation-des-poles/item/2-p%C3%B4le-m%C3%A9tropolitain-du-g4>, accédé en 24/06/2013

<sup>49</sup> Selon la loi : « Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle

La création du G4, et ultérieurement du Pole Métropolitain, correspond à l'idée de la nécessité de rendre plus opérationnelles les politiques métropolitaines, selon ce que disent divers acteurs de la scène lyonnaise (voir chapitre prochain). Il regroupe les EPCIs qui ont intérêt à y appartenir (l'adhésion est volontaire, d'abord) dans un format de gouvernance qui inclut quatre commissions thématiques, un bureau, des instances partenaires (assemblée générale des maires, conférence économique métropolitaine, inter-conseils de développement) et un conseil métropolitain.

Un élu du Grand Lyon (chargé de mission stratégie métropolitaine), indiquait lors d'un entretien que l' « aventure métropolitaine » du G4, selon sa dénomination, était associée avec une idée de liberté : liberté d'adhésion au Syndicat Mixte et liberté pour coopérer (chaque agglomération garde son autonomie de décision, mais coopère pour créer un pôle commun).

Le Pole Métropolitaine, contrairement à ce qui se passait initialement dans le G4, délimite clairement quatre axes à partager dans les fonctions métropolitaines :

- développement économique ;
- promotion innovation, recherche, enseignement supérieur et culture ;
- aménagement de l'espace ;
- développement des infrastructures et des services de transport.

Nombreuses raisons peuvent être présentées pour expliquer l'inexistence d'une structure métropolitaine. Le Grand Lyon a assumé divers compétences dès sa création, mais son rayon d'action n'atteint pas l'échelle métropolitaine. Les enjeux liés aux territoires politiques (et électoraux) de chaque département semble avoir beaucoup joué, car il n'y a pas eu d'accord pour l'élaboration d'un document de planification – le SCoT - qui aurait couvert les divers départements du territoire

---

métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infrarégional.»

métropolitain. La RUL se présentait comme une instance intéressante, mais avec la présence de l'Etat, qui semblait ne pas satisfaire les communes.

**Chaque instance semble bien cibler ses actions sur des enjeux métropolitains. Certainement, elles interagissent entre elles et mènent des actions ensemble. Comment se fait cette interaction ? Comment dialoguent-elles entre elles ? Pourquoi des nouvelles instances se sont-elles créées ? La RUL n'aurait-elle pas suffi comme instance qui regroupe les acteurs de l'ensemble métropolitain ?**



*métropolitaine, ce qui engendre une laboro-dépendance accrue des territoires périphériques qui ont soit perdu nombre de leurs activités consécutivement à la crise économique des années soixante-dix, soit gagné davantage d'habitants qu'ils n'ont créé d'emplois suite à l'arrivée massive des périurbains » (p. 36).*

**Tableau 6 – Données Sociodémographiques de la métropole lyonnaise**

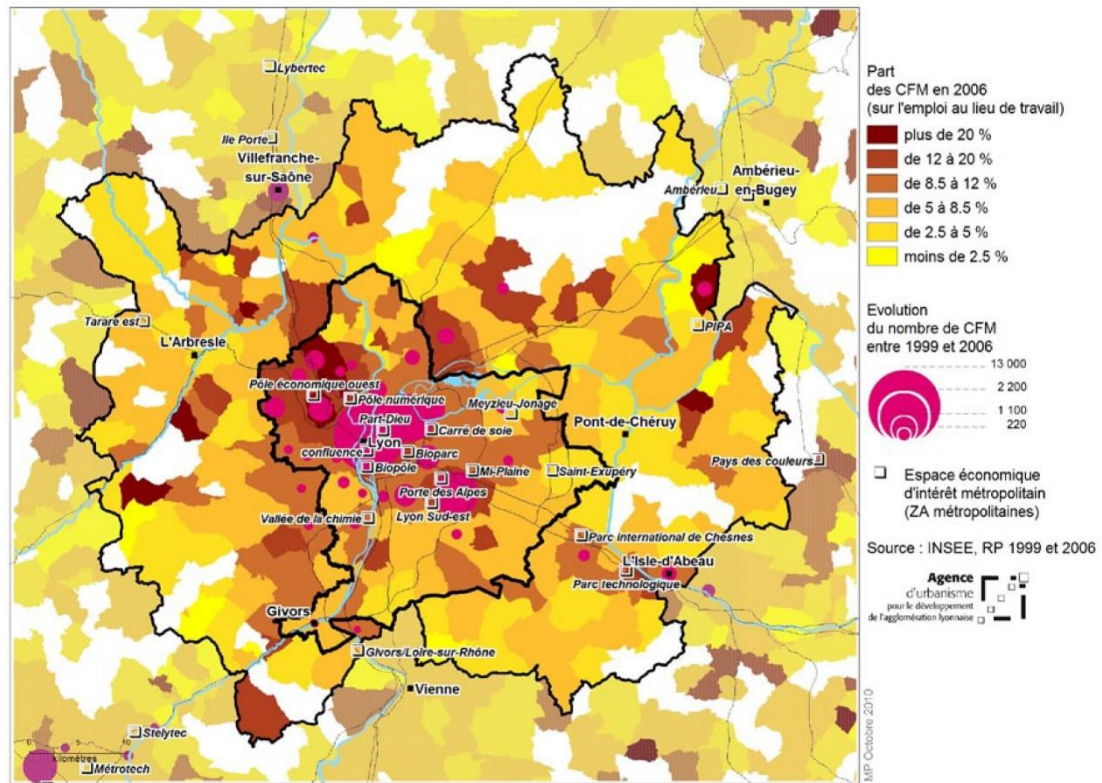
	Lyon	Grand Lyon	Aire Urbaine	Région Urbaine
Communes	47 km <sup>2</sup>	515, 96 km <sup>2</sup>	6.017 Km <sup>2</sup>	10.378 Km <sup>2</sup>
Territoire (Km <sup>2</sup> )	1	58	514	810
Population (hab.)	484.344 (2010)	1.281.971 (2009)	2.142.732 (2009)	3.200.000 (aprox.)
Densité hab. /Km <sup>2</sup> )	10.118 hab. /km <sup>2</sup>	2.485	356	308 (aprox.)
% PIB	–	1/3 de la Région Rhône-Alpes (2009)	–	–

Source : L'auteur, basé sur les données divers.

Des données concernant les emplois confirment cette remarque. Selon le rapport du SCoT de Lyon, l'agglomération reste le principal pourvoyeur d'emplois de l'aire urbaine (83% des emplois) et regroupe l'essentiel de la population active (74% des actifs ayant un emploi).

Dans le même sens, l'on peut constater une dynamique des emplois supérieurs. La carte de la Figure 15 montre la concentration de ce niveau d'emploi dans le territoire concernant le SCoT Lyonnais. Selon ce document, en 1999, 88% des emplois métropolitains supérieurs étaient situés dans le périmètre du Sepal. On constate également que les taux les plus forts d'évolution y sont situés.

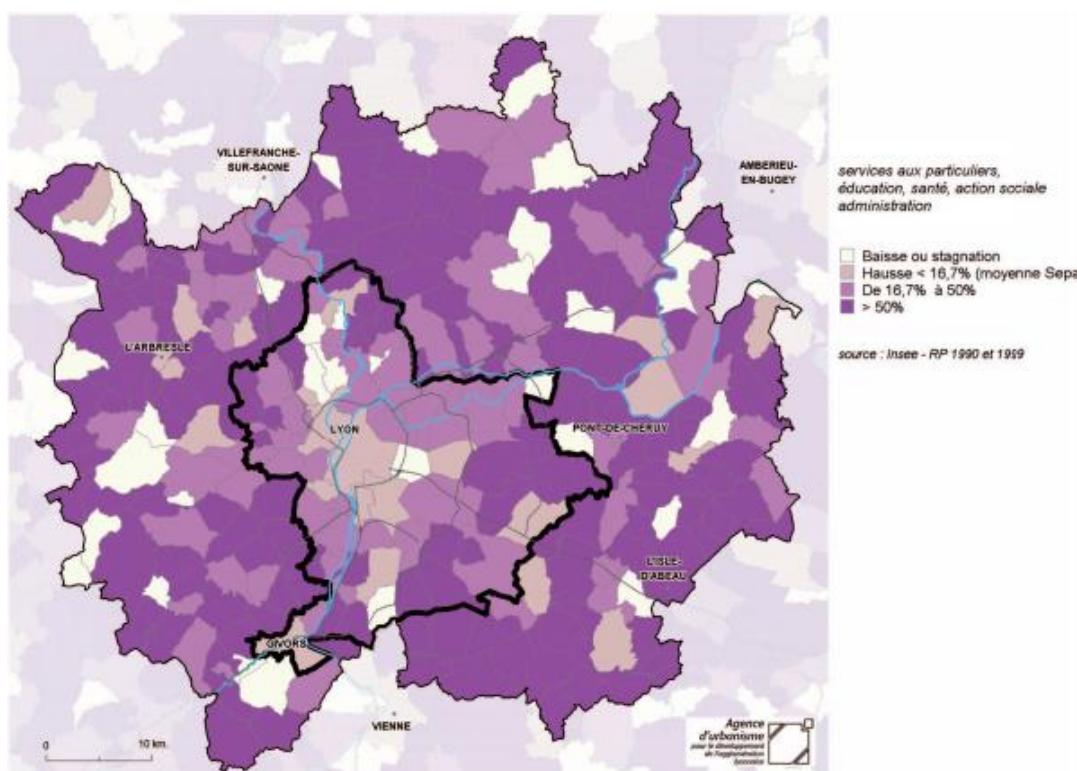
**Figure 15 – Evolution des cadres de fonctions métropolitaines de 1999 à 2006 dans l'aire urbaine lyonnaise**



Source : SCoT de Lyon

Cependant, l'économie de l'agglomération métropolitaine montre des signes d'évolution/expansion vers quelques secteurs. Un des cas est celui de services à la personne dans plusieurs domaines : santé, loisir, commerce, éducation. La carte suivante (Figure 16) montre une évolution de cette branche de l'économie dans l'aire urbaine métropolitaine. Il faut souligner que ce résultat est fortement lié à l'existence d'un réseau autoroutier et ferroviaire qui rend possible les déplacements liés à cette activité (et d'autres aussi).

**Figure 16 – Evolution de l'emploi des services à la personne entre 1990 et 1999**

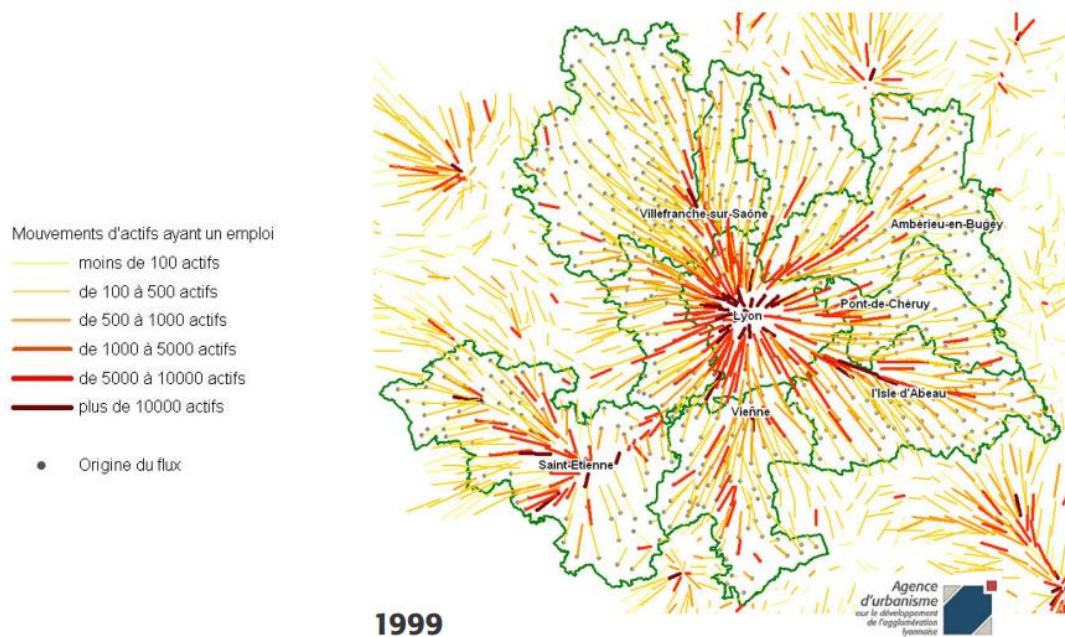


Source : SCoT de Lyon

De la même façon, l'on peut constater une dépendance/ interconnexion entre l'agglomération centre et le reste du territoire métropolitain. La carte de la Figure 17, montre cette connexion par rapport à la mobilité des actifs sur le territoire métropolitain.



**Figure 17 – Mouvement d’actifs ayant un emploi (1999)**



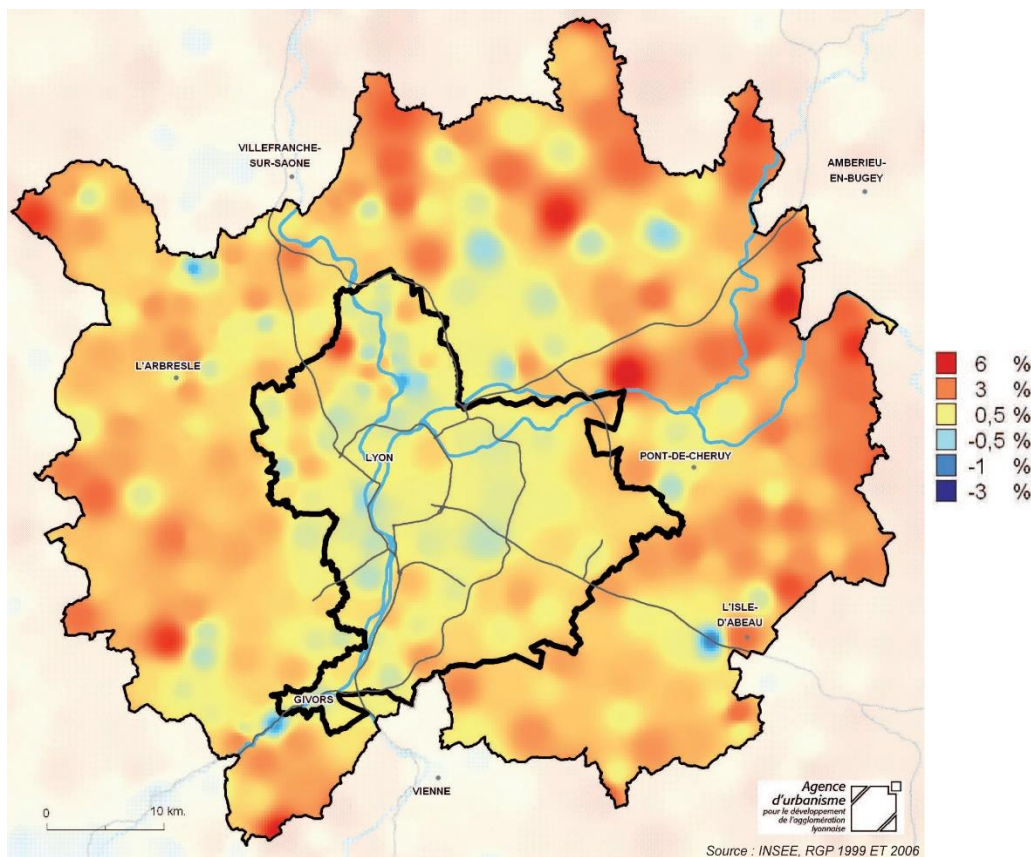
**Source : La mobilité au sein de l’agglomération métropolitaine lyonnaise, AUL, 2005.**

En ce qui concerne l’évolution de la population, depuis 1999, la croissance de la population s’accélère et l’on constate une tendance à la périurbanisation vers les territoires éloignés de l’agglomération. Néanmoins, en parallèle au processus de périurbanisation, on remarque la forte attractivité du centre. Selon le diagnostic du SCoT de Lyon, le territoire central (correspondant au SCoT lyonnais) reprend sa croissance, marquant une croissance de deux fois plus forte que pendant la période précédente (1990-1999), quand Lyon et Villeurbanne concentraient déjà 48% de la population du Sepal. (Voir Figure 18).

Au Brésil, la RMBH a démontré les taux de croissance les plus hauts dans les territoires périurbains à la ville centre.



**Figure 18 – Taux d'évolution annuel de la population dans l'aire urbaine  
entre 1999 et 2006**

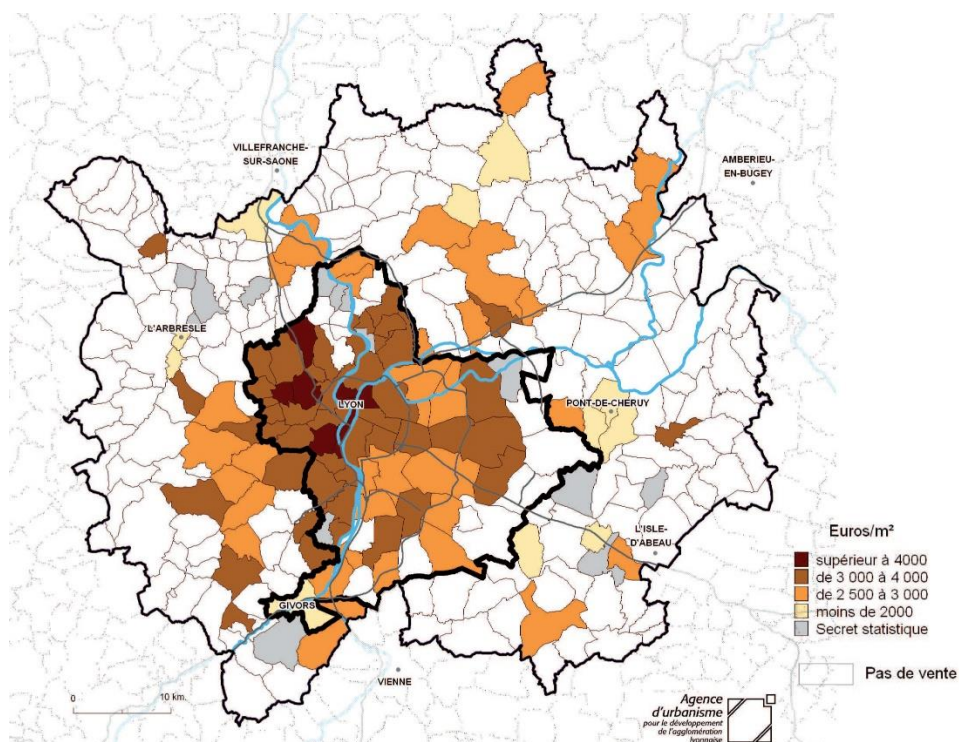


Source : SCoT Lyon

En ce qui concerne l'habitat, l'on observe un marché restreint pour ménages aux revenus modestes surtout dans le territoire concerné par le SCoT Lyonnais. (**Figure 19**).

Le territoire central demeure le plus cher (par mètre carré), en rendant difficile l'accès à des ménages de bas revenus pour y habiter. Cela peut expliquer en partie les hauts taux de croissance démographique dans les territoires périurbains de l'agglomération, montré dans la Figure 18.

**Figure 19 – Prix des logements collectifs neufs en 2007**



Source : SCoT Lyon.

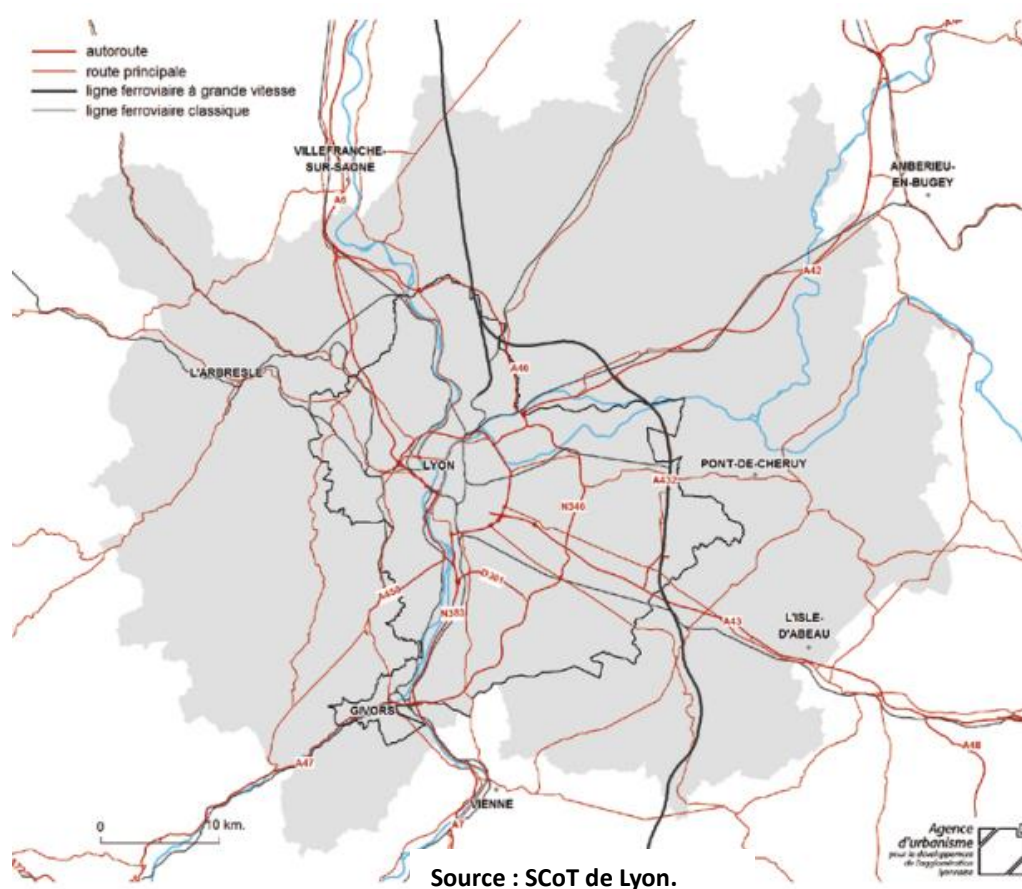
En ce qui concerne la mobilité, l'agglomération métropolitaine possède un système d'organisation routière et ferroviaire de forme radioconcentrique. (Voir Figure 20). Selon le rapport du SCoT de Lyon, de nouveaux espaces urbanisés se sont développés au long de axes de transport autoroutière, ainsi que des activités économiques, en suivant une logique de retro-alimentation entre occupation urbaine et nécessité de liaison routière.

Un des axes de la politique métropolitaine développé par l'Inter SCoT est celui du déplacement et de la mobilité au sein de l'aire métropolitaine. L'incitation est ciblée surtout sur le renforcement du réseau ferroviaire et le développement des quartiers autour des gares, en essayant de faire un contrepoids au développement au long du système routier, mentionné ci-dessous.

Il existe aussi un projet d'extension des lignes ferroviaires de transport en commun de l'aire urbaine de Lyon, le REAL – « Réseau express de l'aire métropolitaine

lyonnaise ». Le projet comporte le cadencement des TER, la réorganisation de gares, ainsi qu'une intégration tarifaire et un abonnement unique pour les TER, bus départementaux et réseau de transport en commun de l'aire métropolitaine (80 gares et 11 axes ferroviaires). Le projet consiste en une vingtaine d'actions diverses et six grandes projets avec un gros budget (près de 400 millions d'euros). Quelques actions ont déjà été mise en place.

**Figure 20 – Organisation du réseau routier et ferroviaire**



### 4.3 La planification urbaine et métropolitaine

En France, divers documents de planification peuvent être élaborés à l'intérieur d'une agglomération métropolitaine : Plans de Déplacement Urbain (PDU), Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), Plans Locaux d'Habitat (PLH), Schéma de Développement commercial, Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), Inter-SCoT, Directives Territoriales d'Aménagement (DTA).

Néanmoins, dans le cadre de cette étude, l'on se tourne vers ceux qui sont les documents d'aménagement du territoire les plus proches de l'échelle métropolitaine : le SCoT et l'Inter SCoT. La DTA est aussi à l'échelle de l'aire métropolitaine et sera prise en compte en tant que directive nationale et document qui s'impose au SCoT et à l'Inter-SCoT.

Les SCoT - Schémas de Cohérence Territoriale - ont remplacé les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (S. D.), à partir de la loi SRU du 13 décembre 2000. Le territoire couvert par le SCoT doit être défini par les préfets selon les prescriptions de la loi : un territoire « d'un seul tenant et sans enclave », semblant considérer que le territoire de référence serait celui de l'aire urbaine. (Desjardins, 2007).

La loi a défini leurs objectifs principaux<sup>50</sup>, ainsi que leur contenu minimal et leur mise en phase :

- être compatibles avec les PDU, PLUs, PLHs et opérations d'aménagements (comme les ZACs) ;
- être cohérent avec des multiples politiques sectorielles et territoriales ;
- obligation de concertation ;
- promotion d'un développement durable.

---

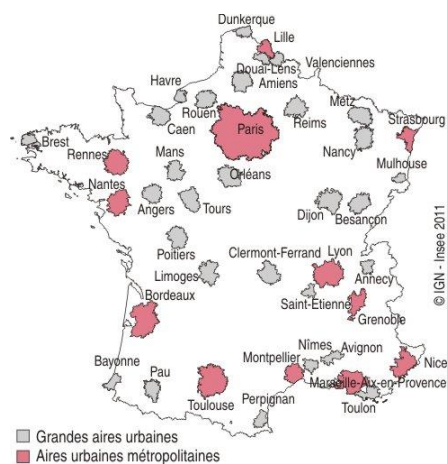
<sup>50</sup> La loi du 12 juillet 2010 a renforcé les objectifs principaux des SCOT : contribuer à réduire la consommation d'espace, préserver les espaces naturels, améliorer les performances énergétiques, réduire les déplacements, réduire les émissions de gaz à effet de serre et renforcer la préservation de la biodiversité et des écosystèmes (notamment à travers de corridors verts).

Plusieurs SCoT ont été élaborés et sont en cours d'élaboration en France (Voir Figure 22). Ils diffèrent entre eux selon la taille et les objectifs. En général, ils énoncent des directives à long terme, envisageant des aspects génériques, comme la croissance économique et démographique, la conservation de l'environnement, la justice sociale et l'égalité territoriale. Ils peuvent aussi être interprétés comme les nouveaux instruments d'un nouvel urbanisme, qui, selon Ascher (2001), « *privilégie la négociation et le compromis par rapport à l'application de la règle majoritaire, le contrat par rapport à la loi, la solution ad hoc par rapport à norme* ». (p. 92).

En ce qui concerne l'application de la loi, l'on peut constater que l'élaboration des SCoT n'a pas suivi le périmètre défini pour les aires urbaines, contrairement à ce que le législateur avait prévu. Le résultat a été une multiplication des documents réalisés à échelles inférieures par rapport à celle de l'aire urbaine. Les deux figures ci-dessous le montrent bien.

**Figure 21 – Périmètre des aires urbaines**

On démontre l'échec du législateur lorsqu'on essaye de rapprocher deux périmètres différentes, ceux des SCoT et ceux des aires urbaines métropolitaines : « *de façon générale, les périmètres sont petits et l'échelle métropolitaine est insuffisamment prise en compte* » (IAU, 2007). En outre, cela met en évidence la nécessité d'un instrument qui serait plus proche de l'échelle réelle des enjeux métropolitains.



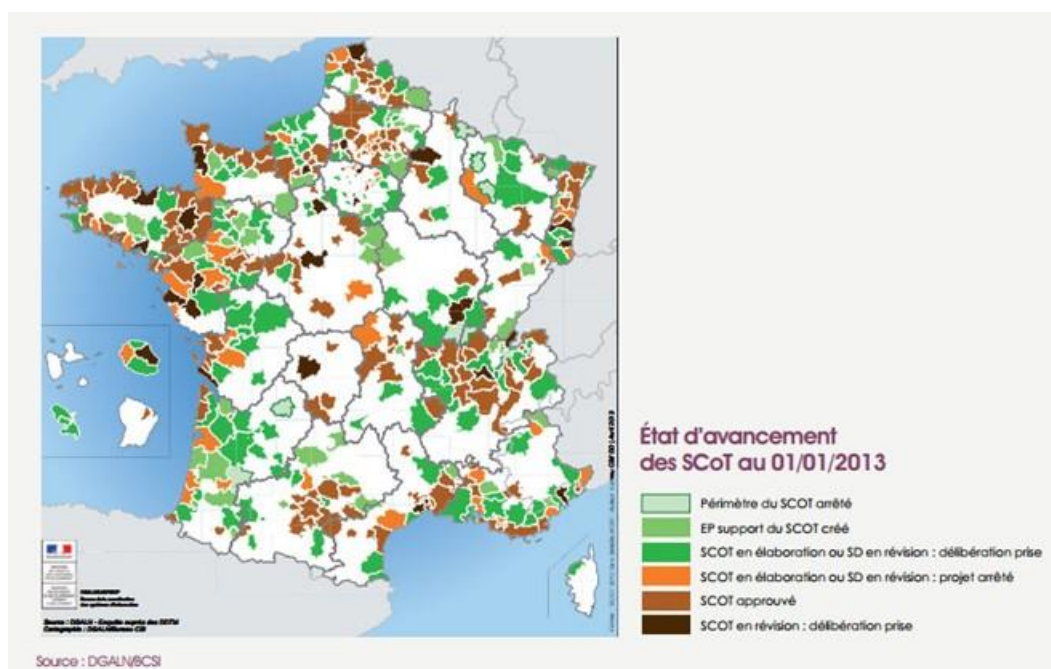
Source : <http://projets-architecte-urbanisme.fr/images-archi/SCoT-carte-france-450x366.png>

Face à cet échec de l'établissement des SCoT comme documents métropolitains, quelques collectivités ont créé la démarche Inter SCoT, dont le principal but était d'apporter de la cohérence à des SCoT contigus au moment de leur élaboration. (IAU, 2007)



La démarche a été suivie par l'IAU, qui rappelle que : « *Les documents éventuellement produits dans le cadre de ces démarches n'ont pas de valeur juridique : ils peuvent en acquérir une si les élus responsables des SCoT décident de les intégrer dans les SCoT* ».

**Figure 22 – L'Etat d'avancement des SCoT en 2013**



**Source : Guide SCoT – Le Schema de Coherence Territoriale – Un projet strategique partagé pour l'amenagement durable d'un territoire, 2013.**

Il existe actuellement 16 Inter SCoT existants et en cours de développement en France en regroupant les principales agglomérations du pays (Voir figure ci-dessus).

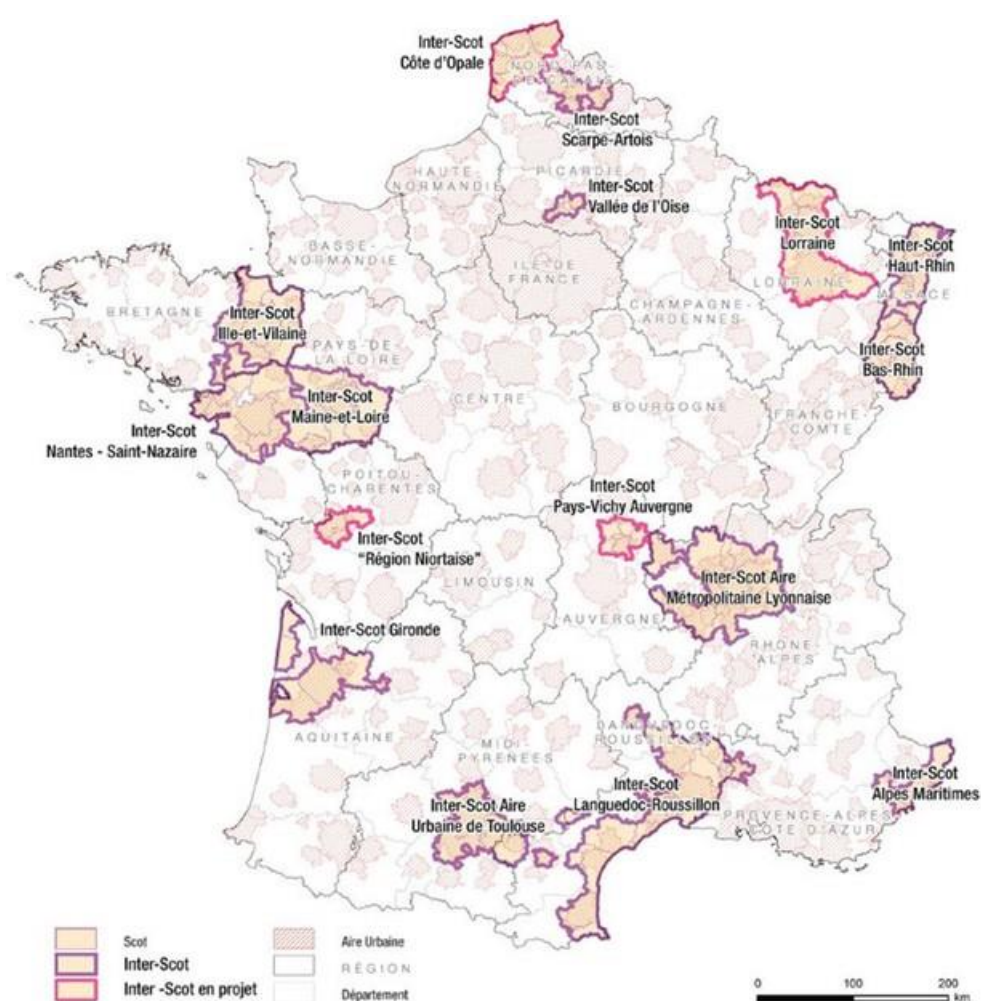
Avec un objectif majeur lié au discours métropolitain et son intégration dans chacun des SCoT (cf. IAU îdF / Fédération nationale des SCoT, 2010) les territoires se regroupent sur des thèmes d'intérêt commun : transport, habitat, environnement, développement économique, parmi autres.

Nombreuses difficultés et conflits se présentent selon les participants : difficultés de pilotages, arbitrages impossibles, nécessités de mobilisation technique. (cf. IAU îdF, 2010) : « *Il est vrai que les démarches s'inscrivent clairement dans l'optique de pallier*

le refus d'un SCoT unique sont rapidement confrontés à la difficulté de trouver un portage politique adéquat. Il est vrai également qu'il faut du temps entre le lancement d'une démarche et ses premiers résultats validés ».

Le résultat a été suivi par l'IAU, qui démontre qu'il existe des démarches très différents entre elles : « Il s'agit de démarches très différentes les unes des autres, répondant de façon originale à des objectifs particuliers, en fonction des habitudes de travail et d'une répartition des rôles propre à chaque territoire. Les différences sont nom-

**Figure 23 - Les démarches Inter-SCoT en cours et en projet recensées en France**



Source : IAU, 2009. Les démarches Inter SCoT en France.

breuses entre, par exemple, la démarche toulousaine, mise en œuvre par un GIP dédié, et celle du Bas-Rhin, orientée au gré des besoins des directeurs et Présidents de SCoT qui ne souhaitent pas, pour le moment du moins, formaliser la démarche. (IAU, 2009) »

## **La planification urbaine dans l'agglomération métropolitaine de Lyon**

L'agglomération lyonnaise présente une forte tradition en ce qui concerne la planification urbaine. Comme le mentionne Scherrer (1995), elle a été une des facteurs qui ont renforcé les possibilités « d'acculturation » à une échelle pluri communale depuis les années 1930.

Depuis les années 1960, il y a eu divers documents de planification dans l'agglomération lyonnaise. Le premier a été le SDAM (1966-1970). Ensuite, le SDAU (Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme) de 1968-1978, qui comprenait un périmètre de 71 communes. Il y a eu un intervalle de dix ans entre la proposition et l'approbation (en 1978), fait qui a provoqué l'obsolescence du document dans un contexte de développement intensif. (AUL, 2010).

Lancé en 1985 et approuvé en 1988, le document « Lyon 2010 » s'insère dans le contexte de grandes transformations dans l'organisation territoriale de la France. Dans l'environnement des lois de décentralisation, ce projet de planification métropolitaine a incorporé les grands changements du contexte national (et international) : construction de la Communauté européenne, globalisation de l'économie, concurrence entre des villes, en les traduisant dans des directives stratégiques.

En 1992, a été approuvée SDAL (Schéma Directeur d'Agglomération Lyonnaise), basé sur le document existant « Lyon 2010 ». Le plan fixe les orientations de développement et dessine quelques perspectives d'action sur lesquelles les acteurs publics et privés sont appelés à collaborer. C'est le moment de la construction d'un projet pour l'agglomération. Il s'agit d'un projet qui vient dans le processus de décentralisation où les élus sont à la tête de la planification, et non plus l'Etat. Selon un technicien à l'Agence d'Urbanisme, le dynamisme recherché pour la croissance de l'agglomération est trouvé dans ce dialogue avec la société civile (les moyens, les voies d'apporter du dynamisme). Selon Novarina (2003), *“il [le plan] ne tente plus de répondre de manière exhaustive à l'ensemble des problèmes qui se posent dans l'agglomération mais, ainsi que le recommandent les méthodes anglo-saxonnes de planification stratégique, construit des coopérations entre acteurs publics et privés autour de quelques lignes d'actions”* (p. 63).



Selon l'Agence d'Urbanisme (2010), des travaux de recherche et des colloques internationaux ont essayé d'éclairer le concept de planification stratégique issu du monde économique et appliqué aux territoires.

Le projet Lyon 2010 lance l'innovation de la planification lyonnaise dans le scénario national, voire international :

*« La présentation du projet d'agglomération va avoir un écho régional puis national. Les élus et techniciens des grandes villes de France prennent le cas lyonnais en exemple. Il est très vite considéré comme une démarche exemplaire de mobilisation des élus autour d'enjeux émanant du local. « Le projet du SEPAL a retenu l'intérêt de plusieurs villes en France, une traduction en Anglais assurera sa diffusion à l'étranger et des membres du gouvernement ont remarqué sa pertinence » (Libération, Lyon 5 Décembre 1988). Selon le Progrès du 8 décembre 1988, nombre de grandes villes envient le projet lyonnais : Yves Dauge, délégué interministériel à la ville a cité en exemple cet événement important. Le colloque national annuel des agences d'urbanisme a lieu fin 1988 à La Réunion. « Il est l'occasion de parler de «Lyon 2010 », on nous a même demandé d'organiser un atelier pour présenter la démarche. (Jean Frébault, interview du 14 Mai 2008 pour Stéphane Autran). « Lyon 2010 fut très souvent cité en référence comme exemple à suivre ». La charte des agences d'urbanisme recommande la démarche : « Il faudrait que chaque ville se dote d'un projet d'agglomération » (Le Progrès, 20 Novembre 1988). « Lyon 2010 a fait le tour de France des spécialistes et des élus et a reçu leurs félicitations ainsi que celles du ministre de l'Équipement qui a recommandé à toutes les villes de préparer un document de ce genre » (Le Progrès de Lyon, 21 Novembre 1988). La démarche prospective est reconnue ensuite à l'étranger comme en témoigne le prix européen décerné en 1994 par la commission européenne et le conseil européen des urbanistes à « Lyon 2010, la planification stratégique en action ». (Revue de Presse sur le Schéma Directeur Lyon, 1988)*

D'autres plans se sont développés à l'échelle métropolitaine, en plaçant l'agglomération à l'avant-garde des mutations françaises. Le projet Millénaire 3, adopté à partir de 2000, présente une stratégie de développement et une amélioration des fonctions de médiation de la Communauté Urbaine, à travers la promotion du débat public, développé à partir de cinq thèmes principaux : une agglomération ouverte à la culture et au monde ; attraction et qualité de vie ; réceptivité aux projets – esprit d'entreprise et d'apprentissage au long de la vie ; démocratie plus participative.

**Ces documents, qui se sont caractérisés essentiellement par une ouverture à la participation des différents acteurs, ont contribué fortement à l'institution (et au renforcement) d'un processus d'apprentissage collectif. La planification urbaine à Lyon est fortement caractérisée par cette histoire d'un aménagement urbain partagé entre quelques acteurs, et consolide un groupe qui interagit efficacement sur le sujet dans différents instances (et à différentes échelles).**

#### **4.2.1.1    Le SCoT de l'agglomération lyonnaise**

Le SCoT lyonnais a démarré en 2004. Fortement poussé par l'obligation de la loi SRU, mais d'autres questions venaient s'y ajouter : le fait que la date de validité du Schéma 2010 s'approchait et le fait même que ce schéma présentait une certaine obsolescence<sup>51</sup>.

Selon Boïno (2007), la loi SRU « *n'a ni mieux ni moins réussi à résorber le polycentrisme géopolitique de cette aire métropolitaine. Même si la proposition a été d'élaborer un SCoT à l'échelle des aires urbaines de l'INSEE et la constitution des SCoT périurbaines était exclue, le résultat obtenu n'est qu'en partie seulement celui qui pouvait être espéré (...). Elles n'ont au final que très partiellement réussi à résorber la*

---

<sup>51</sup> Selon témoignage obtenu dans un entretien avec le directeur du SEPAL.

*fragmentation politique de ce territoire. A certains égards, on pourrait même considérer que cette dernière s'est renforcée » (p. 51).*

Le SCoT lyonnais élaboré ne couvre pas le périmètre métropolitain de l'agglomération, au contraire de ce que le législateur avait prévu<sup>52</sup>. Il couvre le territoire de la Communauté Urbaine de Lyon, la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais, la Communauté de communes du Pays de l'Ozon et les communes de Toussieu, Marennes, Saint-Pierre de Chandieu et Chaponnay.

### ***Méthodologie et participants du SCoT de l'agglomération lyonnaise***

Dans le cas français, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (connue comme loi SRU) définit quelles sont les procédures à suivre lors de l'élaboration des SCoT. Le SCoT doit être objet d'une large concertation : la population devrait être entendue tout au long de la procédure d'élaboration et de révision des SCoT (et PLU). La loi définit aussi quelles sont les personnes publiques qui devront être associées à l'élaboration du document : L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les chambres de commerce et d'industrie territoriales, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture. Néanmoins, des avis d'autres acteurs clés des territoires peuvent être recueillis : des présidents des EPCI voisins, des instances compétentes en matière d'urbanisme et les maires des communes voisines.

La loi SRU détermine aussi quelles sont les pièces constitutives du document : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientations générales (DOG).

---

<sup>52</sup> Les Schémas de Cohérence Territoriales ont été conçus pour être applicables au périmètre des aires urbaine de l'INSEE, ce que dans l'application du document, n'a pas été fait.

Dans l'agglomération lyonnaise, la maîtrise d'ouvrage a été à la charge du SEPAL (Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise). Le SEPAL est une organisation composée par un comité syndical (26 élus titulaires), un bureau exécutif (12 élus) et une structure administrative/technique. Il s'agit d'une instance essentiellement politique.

La méthodologie proposée comprenait un diagnostic initial, construit à partir des études techniques spécifiques, et complété par des ateliers thématiques, commission territoriales et grands séminaires, avec l'objectif d'identifier les principaux enjeux de l'aménagement, et de la construction du PADD.

L'animation des acteurs autour de l'élaboration du document a suivi une stratégie de forte incorporation des différents segments, organisée en différents moments/étapes. Dans la phase du début de l'élaboration (commissions, ateliers et grandes séminaires), la méthodologie suivie a été d'ouvrir le plus possible afin de bien compléter le diagnostic initial et ensuite d'incorporer les propositions principales des acteurs<sup>53</sup>. Ensuite, l'élaboration s'est internalisée au sein du SEPAL pour la production du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable), la partie qui représente le « choix politique » du document. Le PADD a été voté au sein du Conseil Syndical, et le résultat, approuvé presque à l'unanimité (39 pour et une abstention), fait qui démontre combien il était consensuel<sup>54</sup>. Une fois le PADD voté, ils sont passés à la phase d'élaboration du Document d'Orientation Générale (DOG). A la fin, dans la phase de la consultation publique, prévue toujours par la loi, ils ont renvoyé le document à l'ensemble des personnes publiques associées afin de recevoir les avis de chacun. Le SEPAL a choisi de faire une pré-consultation avant la consultation officielle. Dans la phase finale, Le document final est passé devant une commission d'enquête (constituée par l'Etat), qui finalement l'a validé.

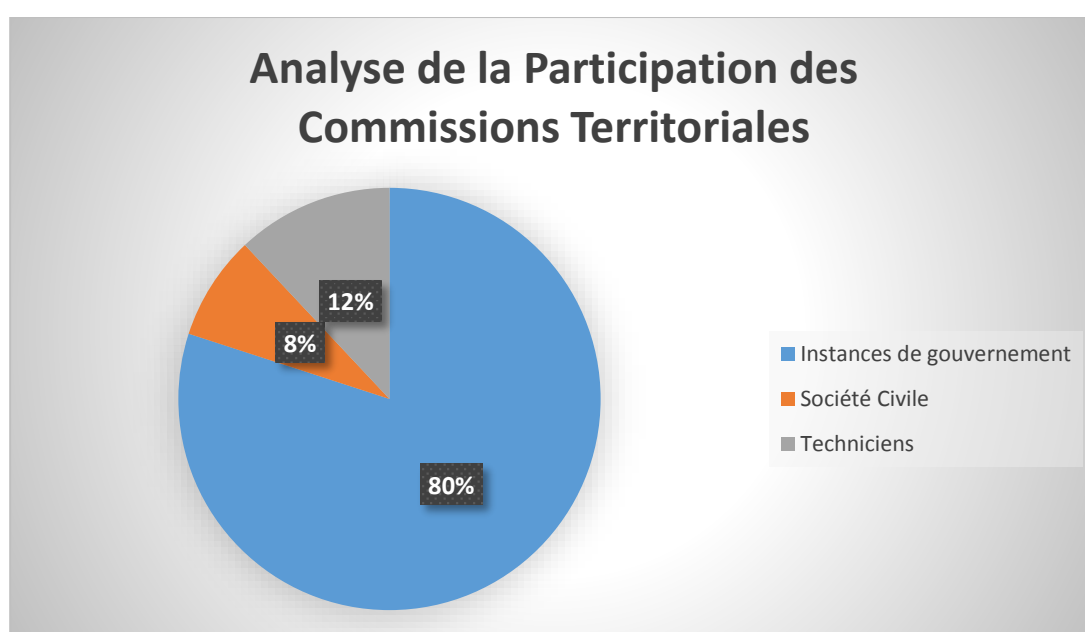
Une analyse détaillée des participants aux commissions territoriales nous montre la diversité des acteurs mobilisés : élus, représentants de l'Etat, Région, Département,

---

<sup>53</sup> Il est important de souligner que cette ouverture à des acteurs est bien moindre que celle vécue dans l'élaboration des autres documents, notamment le SDAL et Millénaire 3.

<sup>54</sup> Selon témoignage du Directeur du SEPAL.

Chambre de Commerce et Industrie, Chambre de Métiers, Chambre d'Agriculture, entités représentatives de transport, techniciens divers, Grand Lyon, SEPAL, Agence d'Urbanisme. Pour comparer avec le cas brésilien, on a regroupé ces participants dans les catégories suivantes : instances de gouvernement (Etat, Région, Département, Grand Lyon et SEPAL), société civile organisée (Chambre de Métiers, Chambre de Commerce et l'Industrie et Chambre d'Agriculture)<sup>55</sup> et techniciens (entités de transport, Agence d'Urbanisme, syndicats divers). Une analyse des participants des commissions territoriales montre que les participants présents comptaient 80% de ses membres appartenaient à la catégorie instances de gouvernement (dont un tiers étaient des élus et les deux tiers des fonctionnaires/techniciens), 8% à la catégorie nommée société civile, et 12 % des techniciens (instance responsable pour l'élaboration du document et techniciens lié à instances non gouvernementales).



En rappelant les chiffres brésiliens, la participation dans l'élaboration du PDDI a compté une moindre représentation des instances de gouvernement (46% des participants venaient des instances publiques - Pouvoir Fédéral, de l'état fédéré, métropolitain, régional et municipal, les élus représentant 0,5%) ; plus d'acteurs

---

<sup>55</sup> Même si en France les Chambres d'Agriculture, Chambre du Commerce et de l'Industrie et la Chambre des Métiers et de l'Artisanat sont considérées comme des personnes publiques, dans le cadre de cette analyse, on les classifie comme entités représentatives de la société civile.

venues de la société civile (26%) et beaucoup plus de participation des techniciens (28%).

Sur la participation directe de la société civile, comme la loi SRU ne précise pas le contenu minimal de cette concertation, « *tout dépendra donc de la bonne volonté des collectivités locales à mettre en place une véritable politique concertée de l'aménagement du territoire* » (HO-THANH, 2001). Dans le SCoT lyonnais, l'incorporation de la population au long du processus a été faite par représentation de la société civile dans les ateliers thématiques et commissions territoriales, les citoyens n'y ont pas participé directement. L'objectif était plus d'informer la population que de lui faire intégrer le cœur du débat. Pour cette « concertation », il y a eu beaucoup d'instruments de communication publicitaire autour du projet : lettres d'information, exposition itinérante, site internet, parmi d'autres.

A la fin du processus il y a eu une étape de débat public avec une enquête publique, dont l'analyse du contenu et de son résultat pourrait indiquer un possible positionnement de la société civile par rapport au projet. Selon les informations récoltés auprès du Sepal, les chiffres de cette consultation du public, ont permis la contribution d'environ 1000 requérants dont 17 requérants sous forme de pétitions regroupant quelques 6.100 signatures (cf. SEPAL, 2010). Le sujet le plus abordé c'était celui de déplacements, suivi par le thème relatif à la procédure.

Même avec cette grande intégration d'acteurs groupés sous la dénomination de personnes publiques associées, l'on voit dans la dynamique générale de construction du projet une faible incorporation des représentants directs de grands opérateurs urbains, des opérateurs de services urbains et de la production foncière/ immobilière.

### ***Le Contenu du SCoT de Lyon***

Le SCoT de l'Agglomération lyonnaise est composé par trois documents (cf. supra) : le Rapport de Présentation, le PADD et le DOG. Seule le dernier est opposable à des actions d'aménagement des collectivités concernants en constituant les prescriptions à être mis en œuvre : « *il précise les orientations générales d'aménagement et les*

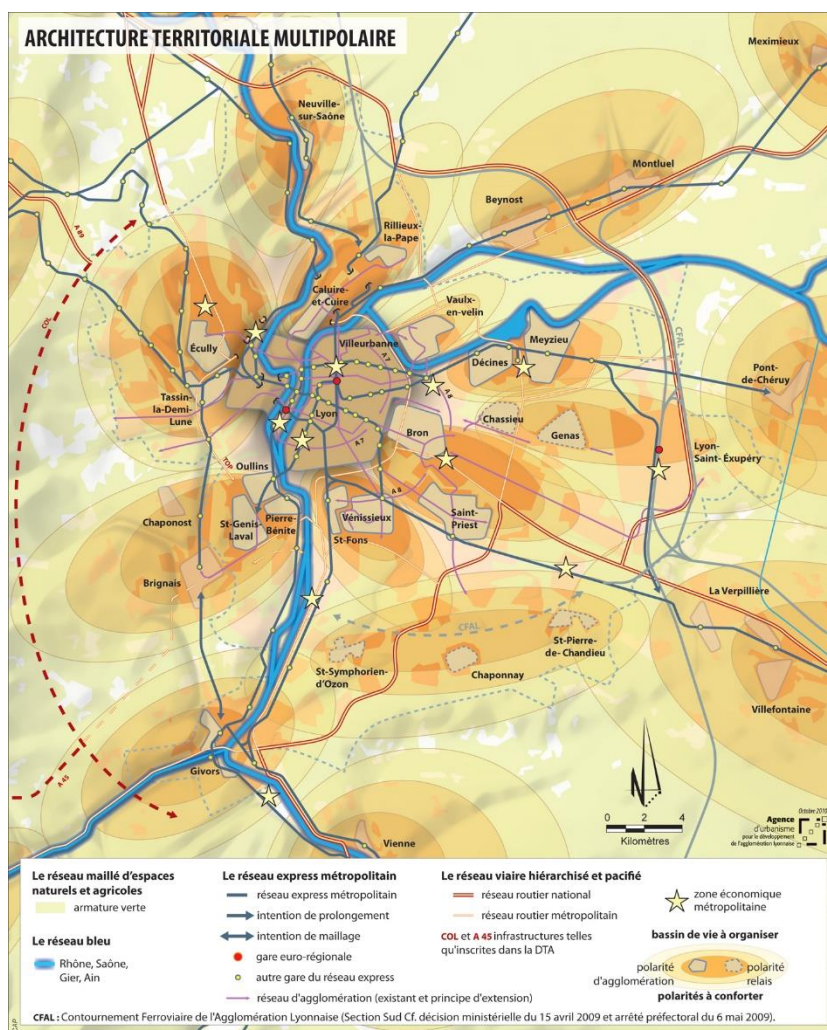
mesures propres à assurer la cohérence des politiques publiques ».(SCoT, Rapport de Présentation, pg. 6).

Les grands principes du SCoT de Lyon (cf. exposé dans le DOG) reposent sur une vision métropolitaine et une organisation multipolaire. Le premier suit les objectifs et les prescriptions de la DTA (ambition internationale, solidarité pour les secteurs en difficulté, durabilité des politiques d'aménagement définies, réseau maillé des espaces naturels et agricoles, cf. texte du document), mais aussi les indications de la démarche Inter SCoT, en reprenant le Chapitre commune du Livret Métropolitain.

L'organisation

multipolaire oriente la localisation des logements, emplois et services dans des polarités urbaines bien équipées et bien desservies afin de procéder à une « utilisation plus économe de l'espace » (SCoT de Lyon, DOG, pg. 11). Le SCoT a identifié une douzaine de bassins de vie qui hébergeait une vingtaine de polarités urbaines considérés désormais comme des lieux préférentiels de développement urbain.

**Figure 24 - Proposition Multipolarité du SCoT Lyonnais**



Source : SCoT de Lyon

### ***Orientations d'Aménagement en Matière de Rayonnement et de Développement Economique***

- Orientations pour la compétitivité internationale de l'agglomération ;
- Orientations pour la compétitivité de la base productive ;
- Orientations pour renforcer les équipements et les services à la population ;

### ***Orientations pour une politique de l'Habitat Ambitieuse***

- Orientations pour atteindre l'objectif de production de logements ;
- Un objectif de répartition plus équilibré ;
- De politiques de l'Habitat et de politiques d'équipements solidaires ;
- Un développement intensif et de qualité ;

### ***Orientations pour l'amélioration de l'Environnement***

- Orientations pour la préservation des ressources naturelles ;
- Orientations pour une réduction des émissions de gaz à effet de serre et une meilleure qualité de l'air ;
- Orientations pour la qualité de vie, la santé et la sécurité des habitants : gestion des risques et réduction des nuisances ;

### ***Réseau Maillé des Espaces Naturels, Agricoles, Paysagers et le Patrimoine Bâti***

- Orientations pour la protection et la mise en réseau de l'armature verte
- Orientations pour la préservation et la valorisation des territoires agricoles
- Orientations pour la préservation de la biodiversité
- Orientations pour le développement des aménagements de loisirs et de découverte ;
- Orientations pour l'amélioration du cadre bâti et pour la mise en valeur des paysages ;

### ***Orientations pour la mise en valeur d'un « Réseau Bleu » d'Agglomération***

- Orientation pour la préservation et la restauration du caractère naturel des cours d'eau et de leurs rives ;
- La mise en valeur des espaces en eau ;
- Développer l'usage de la voie navigable

### ***Orientations en matière de déplacements des personnes***

- Orientations pour le maillage du territoire en transports collectifs
- Orientations pour un réseau de voirie hiérarchisé, optimisé et à l'insertion urbaine renforcée ;
- Orientations pour une gestion coordonnée des différents modes de transport

### ***Conditions Particulières d'Urbanisation :***

- Les Territoires de Projet (Sept territoires qui appellent des études complémentaires) ;
- Les sites soumis à des conditions particulières d'urbanisation (à la condition de l'adoption d'un plan d'aménagement d'ensemble) ;
- Les Sites de Coupures Vertes délimitées (les limites entre territoire urbain et armature verte)

Source : SCoT de Lyon, Document d'Orientations Générales, 2009.



#### **4.2.1.2 L'Inter SCoT, la « scène métropolitaine de l'aménagement du territoire »**

A partir de l'échec d'élaboration d'un SCoT collectif et, au début des débats sur le SCoT lyonnais, l'Agence d'Urbanisme soutenait la nécessité d'avoir une cohérence entre les SCoT de l'aire métropolitaine.

De cette manière, l'Inter SCoT est né avec le but de promouvoir une démarche collaborative pour l'accompagnement et mise en œuvre des SCoT composants l'agglomération métropolitaine. Il est porteur d'un fort côté technique, car les responsables des SCoT (normalement les chefs de projets) y sont, mais aussi du côté politique, puisque les présidents des syndicats respectifs (de SCOT) y sont également engagés.

La configuration initiale comprenait neuf représentants, et à mesure que d'autres SCoT ont commencé à être élaborés, ils ont intégrés la démarche. Aujourd'hui, le nombre atteint 13 SCoT. (cf. présenté dans la Figure 2).

L'animation comprend des rencontres entre acteurs techniques et politiques. Côté technique, l'on y voit les chefs de projets de chaque SCoT, mais aussi les représentants des services administratifs concernés par le sujet de l'aménagement du territoire, qui se rencontrent une fois par mois. Côté élus, les présidents des SCoT se rencontrent deux fois par an, avec pour mission d'accompagner les activités de l'année, d'approuver des études élaborées, de mettre à jour des thèmes importants et de proposer des études spécifiques.

Ce caractère souple de la démarche, sans instance institutionnalisé est mentionné positivement par divers interviewés. Cette liberté dans le processus donne le temps pour que « les territoires apprennent à travailler ensemble »<sup>56</sup>. En fait, cette souplesse est vue comme un des avantages qui justifient d'y participer. Un autre serait

---

<sup>56</sup> Témoignage du chef de projet du Syndicat Mixte du Beaujolais.

le partage du savoir-faire, des solutions possibles à des problèmes auxquels les techniciens font face et qui peuvent être communs.

Cette souplesse jugée favorablement, peut cependant limiter une action plus opérationnelle, comme par exemple, de mettre en œuvre des politiques publiques spécifiques.

### ***Productions***

Il y a eu plusieurs études produites par la démarche Inter SCoT. Les premières années de travail (commencé en 2003) ont été tournées vers l'élaboration d'un diagnostic métropolitain. Celui-ci a servi de base pour l'élaboration du projet métropolitain – le « Chapitre commun » et les quatre « livres métropolitains » (2006-2007).

Le « Chapitre Commun » a valeur d'un Projet d'aménagement et de développement durable à l'échelle métropolitaine. Le document intègre toutes les SCoT de l'agglomération lyonnaise et se présente comme une « base conceptuelle » à laquelle chaque SCoT partenaire doit se référer. Les objectifs principaux du Chapitre Commun sont déclinés dans les quatre « livrets métropolitains » : « Polarités et Transports », « Habitat et formes urbaines », « Développement Economique », « Agriculture et environnement ». (Agence d'Urbanisme de Lyon, 2008).

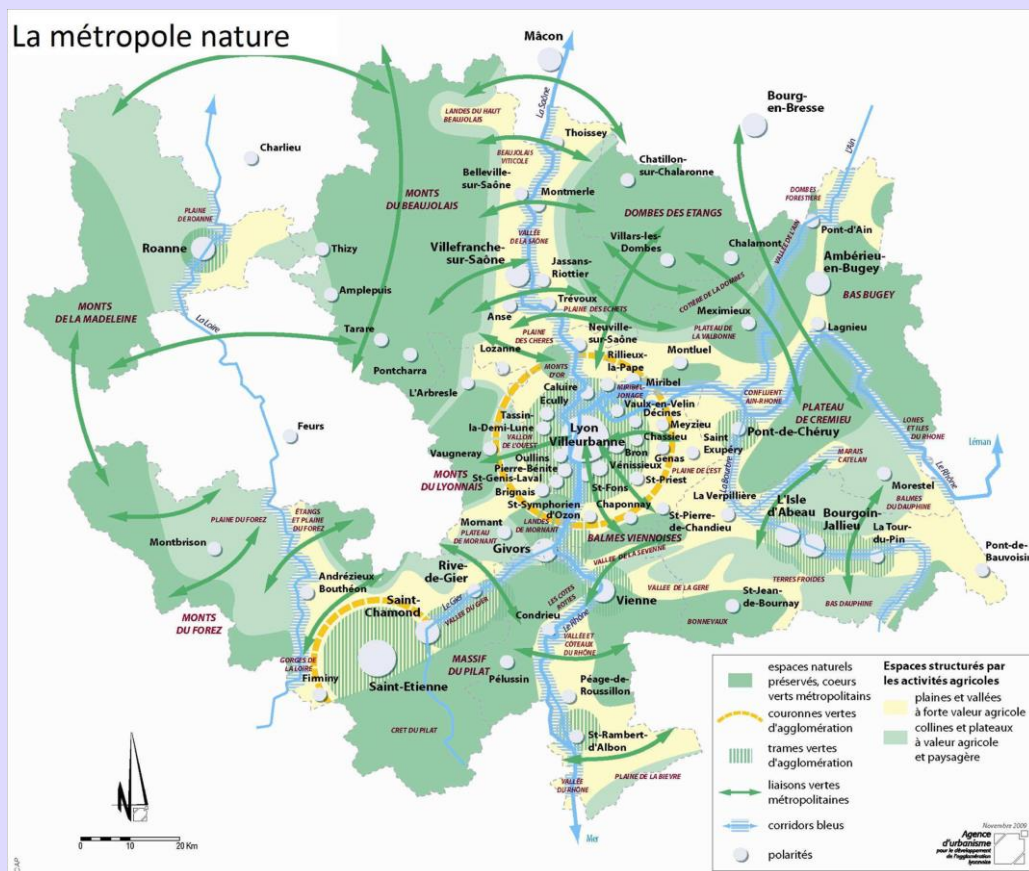
## Les Livrets Métropolitains

Les Livrets Métropolitains ont été développés en quatre thèmes. L'objectif était de donner cohérence aux SCoT composants la démarche concernant les thèmes traités. Dans le *Livret « Polarités et Transport »*, chaque territoire du SCoT a identifié les Polarités qui seraient destinés à accueillir le développement urbain et structurer l'organisation territoriale. En suivant la même idée, le développement du réseau de transport collectif (pris comme « armature » du système de mobilité durable de l'aire métropolitaine) devra prendre en compte ces polarités.

Le *Livret « Développement Economique et Zone d'Activités »* présente une classification des espaces à vocation économique dans l'aire métropolitaine. Pour ces espaces il y a des orientations d'aménagement communes et aussi l'identification de celles qui devront être objet de coopération, car il s'agit des espaces d'interface de SCoT spécifiques.

Le *Livret « Espaces Naturels et Agricoles »* propose une lecture unifiée (avec le transcodage d'une cartographie de « Patchwork » vers une carte et légende commune) des propositions de chaque SCoT concernant la protection et mise en valeur du patrimoine naturel et des espaces agricoles. Ce Livret a réalisé aussi une mise en compatibilité entre la proposition de maillage des espaces verts et agricoles, définis par la DTA (opposable aux SCoT), et celles des SCoTs adhérents à la démarche. (Voir carte).

Le *Livret « Habitat et Formes Urbaines »* présente un diagnostic du développement résidentiel avec des préoccupations d'expansion du tissu urbain vers les aires verts. En prenant en compte des taux d'évolution démographique, ils construisent des propositions pour un « habitat groupé » notamment pour les secteurs périurbains.



Selon l'étude de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île de France sur les Inter SCoT en France, la rédaction du Chapitre commun en Lyon,

*« a nécessité la prise de conscience de l'appartenance à la métropole et le dépassement des sentiments de méfiance réciproques, relativement aigus dans les années 1980, et aboutissant au début des années 2000 au refus des présidents d'EPCI de voir se monter un SCoT unique sur l'aire urbaine comme le proposait le préfet. ».* (IAU, 2009 : 52)

Il s'agit d'une démarche importante pour l'établissement de politiques d'aménagement dans l'ensemble de la métropole.

Dans la partie suivant de ce chapitre, l'on approfondit l'analyse de ce document, à partir d'une approche du positionnement des différents acteurs envers la démarche, comme on l'a fait pour le SCoT Lyonnais.

#### **4.3 Présentation/Analyse des Acteurs**

Dans cette partie, l'on présente les acteurs majeurs de la métropole lyonnais. Au-delà de cette présentation, on les situera par rapport à quelques questions directrices :

- La participation dans l'élaboration du SCoT lyonnais ;
- La participation à la démarche Inter SCoT ;
- Leur relation et leurs enjeux majeurs par rapport à la question métropolitaine.

Il est important de mentionner que des entretiens ont été menés dans le cadre de cette thèse avec des représentants des groupes d'acteurs présentés ci-dessous.

## Elus du périmètre du SCoT de Lyon

Le processus du SCoT de Lyon a été essentiellement marqué par la présence des élus des collectivités concernées. Dans le *corpus* qui compose le Sepal les élus sont le groupe-référent de la démarche.

Dans plusieurs entretiens, divers acteurs ont affirmé que le SCoT était le document des élus, en dénotant/indiquant qu'il était clair qu'il s'agissait de leur compétence et qu'ils (les élus) étaient là (dans les ateliers, pendant le processus d'élaboration) pour produire leur document.

Du côté des élus, même si la compétence de l'élaboration était bien claire et définie, le choix du développement et des politiques à élaborer dans le document n'était pas tout à fait consensuel. Selon un entretien réalisé avec un élu du Grand Lyon, au début, il y avait une « méthodologie », c'était une « *pédagogie de travailler ensemble* », selon lui : ils commençaient par des sujets qui ne posaient pas de problème et qui étaient consensuels. A partir de là, il y avait la construction d'un équilibre, dans un processus de donnant-donnant.

Les discours présentent aussi une volonté d'aller au-delà des clivages politiques et territoriaux dans ce processus de construction d'un document supposé d'intérêt général.

Le temps, selon eux, a joué un rôle important aussi. Elaborer un document de cette taille et complexité c'est quelque chose qui ne se fait pas vite. Le processus de construction consensuelle demande en lui-même du temps.

Sur la participation de la société civile, le caractère du système représentatif français est mis en évidence de manière forte. Les élus semblent avoir conscience que la participation de la société civile n'a pas été complètement exploitée. L'une d'entre eux considère qu'elle était là comme représentante de cette société civile, pour dire ce que les citoyens voulaient dans le document. Mais pour d'autres, il serait envisageable d'ouvrir cette participation, en sachant qu'il serait un peu compliqué de construire des choix stratégiques avec un public élargi et qui risquerait d'avoir surtout des comportements du type NIMBY.

La caractéristique de partage politique dans l'agglomération lyonnaise est également mentionnée par les élus. Un progrès dans le travail en commun a été réalisé depuis l'institution du Grand Lyon, et semble jouer un rôle important dans la construction des politiques jusqu'à aujourd'hui. Selon eux, il y a eu tout un travail en amont qui a aidé à construire ce sens d'une appartenance commun, fait qui a contribué à la réussite de l'élaboration des stratégies en commun (pour le document du SCoT, spécifiquement).

**Si leurs affirmations sur l'engagement, sur la construction d'un intérêt commun sont très nettes quand il s'agit de l'échelle de l'agglomération lyonnaise, leur discours devient moins clair à propos de la dimension métropolitaine.** Ils s'en tiennent encore aux préalables qu'il faudrait réaliser pour consolider ce sentiment. Le processus du SCoT semble fournir des pistes et indices sur la manière dont il faut partager les demandes des territoires. L'ambition métropolitaine doit être partagée, selon un élu du Grand Lyon. Les travaux en groupe, comme l'Inter SCoT peuvent aider dans cette construction, ainsi que les projets partenariaux développés au sein du groupe G4. Ce sont ces projets qui préparent le champ en favorisant une interconnaissance entre des acteurs de territoires distincts.

### **Les élus Inter SCoT**

Les élus qui participent à la démarche Inter SCoT sont les présidents des intercommunalités concernées.

Comment on l'a mentionné, la démarche a commencé à partir d'une initiative de l'Agence d'Urbanisme, qui a réussi à convaincre les élus de territoires voisins à participer d'un débat commun sur leurs territoires. C'était le début des années 2000, lors de l'échec de l'élaboration d'un SCoT qui aurait couvert le territoire métropolitain.

Des récits racontent la méfiance avec laquelle les acteurs se regardaient entre eux lors des premières rencontres. Au début, c'était tout un travail de mise en confiance,

pour montrer que le « Grand Méchant Lyon » ne voulait pas « manger » les territoires communs et pour faire partager l'idée qu'il y avait des intérêts communs.

Un des enjeux principaux pour les élus de l'Inter SCoT en ce qui concerne la question métropolitaine c'est la crainte de la perte du pouvoir des élus. Sur cet aspect, le format souple de la démarche contribue à vaincre les réticences. Le territoire n'est pas obligé d'y participer. En outre, la pédagogie qui découle du travail en commun, observée dans la démarche du SCoT, semble aussi aider à établir un bon climat (de confiance, surtout) dans les rencontres de l'Inter SCoT. Divers élus mentionnent cette « façon » de travailler ensemble : tisser les liens en commun et écarter les points de divergence.

Un autre facteur observé est le manque de visibilité politique de la démarche, face aux électeurs. Le territoire est toujours spécialisé et particulier. Les habitants ne considèrent pas trop cette échelle élargie des politiques urbaines, à si l'on en juge par la faible participation citoyenne dans les politiques à l'échelle de l'agglomération et même métropolitaine.

L'appui de l'Agence d'Urbanisme de Lyon a été fondamental pour la création de la démarche Inter SCoT. Tout au début, la procédure a été initiée par une visite du Président de l'Agence aux élus des territoires voisins afin de les convaincre de discuter ensemble l'aménagement du territoire (face à l'échec d'un SCoT métropolitain). Selon leur récit, le fait que l'Agence soit l'acteur « déclencheur » principal a joué un rôle important. D'abord par ce qu'elle était vue avec une certaine neutralité, et ensuite car elle pourrait amener tout un savoir-faire, des données cumulées pendant des années sur le territoire, que les voisins pourraient s'approprier.

Cette coordination de l'Agence d'Urbanisme a été mentionnée comme un des atouts de la démarche. A travers leur participation à l'Inter SCoT, les SCoT voisins peuvent « utiliser » de ce savoir-faire cumulé et spécialisé. Cela n'empêche pas, selon eux, que chaque SCoT puisse suggérer un thème à développer et débattre lors des réunions.

Un autre point important à être considéré c'est le fait que c'est peut-être la première fois que les élus sont à la tête de l'organisation du territoire. A partir de la loi SRU, ils

ont désormais la compétence, en laissant l'État un peu à l'écart. Leurs témoignages convergent sur le fait que les SCoT relèvent clairement du choix des élus. Néanmoins, on relève des nuances politiques et personnelles par rapport à la participation de l'Etat dans l'organisation des territoires : certaines la voient comme nécessaire pour résoudre d'éventuels conflits et d'autres déclarent que les territoires sont suffisamment mûrs pour mener des politiques communes/inter territoires.

Si la participation dans l'Inter SCoT est bien justifiée et défendue par les élus des SCoT de l'agglomération métropolitaine lyonnaise, l'on ne peut pas dire la même chose par rapport au G4 et au Pôle Métropolitain. Le G4 est considéré comme un sujet délicat, indépendant (d'une certaine façon) des enjeux du SCoT et Inter SCoT. Cela peut être dû au fait qu'il s'agit d'une vraie instance métropolitaine, avec pouvoir de décision et avec des possibilités futures de transferts de pouvoirs. Il y a aussi la « touche » forte du Maire de Lyon et président du Grand Lyon, Gérard Colomb, qui peut être considéré comme le leader de ce projet. Cette ambition peut éveiller des méfiances par rapport aux territoires voisins. Des témoignages racontent des réticences par rapport à cette prise en main des politiques par le président de l'agglomération lyonnaise.

La stratégie de la formation du Pôle a été la formation du G4, un groupe volontaire d'intercommunalités qui se réunissent pour débattre et développer quatre stratégies métropolitaines en commun : déplacement, développement économique, environnement, culture.

**Même si le rapport du Pôle Métropolitain avec la démarche Inter SCoT n'est pas mentionné directement par les élus de l'Inter SCoT, l'on doit s'interroger. Il y a des pistes, car l'Inter SCoT s'est basé dans un premier moment sur la base du volontariat et l'instance se configure parfaitement comme un lieu où les élus et techniciens de l'aire métropolitaine puissent faire connaissance.**

**Finalement, l'on peut voir que la formation du Pole Métropolitain signifierait un pas à accomplir, des portes à franchir. Y a-t-il un portage politique de la part des élus du territoire qui permette de le faire ?**



## **Société Civile Organisée**

Comme cela a été dit antérieurement, nous considérons la « société civile organisée » les syndicats, associations qui se regroupent autour d'un projet, une idée. (cf. note numéro 3). Certains peuvent faire partie de ce qui est défini en France comme les « Personnes Publiques Associées ». Néanmoins, afin de faciliter la démarche comparative avec le cas brésilienne dans la présente recherche, on les rangera sous cette dénomination de société civile organisé.

### ***Les Chambres Consulaires : Chambre de Métiers et de l'Artisanat, Chambre d'Agriculture, Chambre de Commerce et d'Industrie***

Les chambres consulaires entrent dans la dénomination de Personnes Publiques Associées et comme telles, elles sont obligées par le code de l'urbanisme de donner leurs avis sur l'élaboration du SCoT. Leur présence et action dans le processus a été bien marquée et mentionnée par divers acteurs interviewés.

Quand on les interroge sur leurs contributions au document, l'on reçoit des réponses plutôt positives : ils semblent être satisfaits de leurs participations dans le processus d'élaboration du SCoT. Selon eux, ils ont apporté beaucoup de connaissances, ils ont été entendus et une bonne partie de leurs demandes ont été intégrées dans le document. Néanmoins, ils avouent que c'était un document de la compétence des élus, de la collectivité, et qu'il ne s'agissait pas d'une vraie négociation où les associations puissent avoir prise sur les décisions des élus.

En ce qui concerne l'Inter SCoT, ces acteurs n'y participent pas, au moins directement. Comme il s'agit de rencontres entre techniciens et élus des SCoT voisins, les chambres consulaires peuvent y participer quand il y a des projets spécifiques (comme par exemple, l'élaboration de la charte d'urbanisme commercial).

L'instance métropolitaine de référence pour la Chambre de Commerce n'est pas l'Inter SCoT, c'est l'association « Grand Lyon, Esprit d'Entreprise ». Elle consiste dans ce qu'ils appellent la gouvernance économique de la métropole lyonnaise, en associant la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre de Métiers et de l'artisanat, le Grand Lyon, le Medef Lyon-Rhône, l'Université de Lyon et la

Confédération des Petites et Moyennes Entreprises du Rhône.

L'éveil d'un sentiment d'appartenance à un territoire commun peut être facilité par la répétition des procédures (élaboration de documents d'urbanisme et projets spécifiques), selon eux. Mais, leur identité avec la métropole n'est pas aussi claire. Ils se demandent s'ils identifient les mêmes enjeux.

### ***Les Associations Communautaires<sup>57</sup>***

Nous rattacherons le Conseil de Développement au type des associations communautaires, qui représentent les intérêts des citoyens.

Le Conseil de Développement est une instance participative prévue par la Loi dite Voynet du 25 Juin 1999, avec le but de promouvoir un dialogue entre la communauté urbaine et la société civile. Dans la Communauté Urbaine de Lyon, le conseil a été créé en 2001, en ayant comme une de ses missions principales la participation à l'élaboration de la stratégie d'agglomération et des futures politiques communautaires.

Le Conseil de Développement est toujours mentionné dans les entretiens avec divers acteurs lors de l'interrogation sur la participation de la société civile. Il a pris le relais presque de manière totale de la participation directe du citoyen dans l'élaboration du document et semble justifier « moralement » la concertation nécessaire à la démarche. En effet, lors des entretiens avec quelques élus et représentant du Sepal, au moment d'être interrogés sur la participation de la société civile, la première réponse est que le Conseil a participé.

Néanmoins, le conseil ne représente pas la totalité de la société civile et pose une vraie question par rapport au réel engagement de celle-ci dans les procédures du SCoT.

---

<sup>57</sup> Au sens international de ce terme habituel dans le français du Canada.

La participation de la « société civile directe » peut être vue comme dérisoire, encore plus si l'on compare avec d'autres moments dans l'histoire de la planification lyonnaise. Le Schéma Directeur lui-même, basé sur le document Lyon 2010, a été formulé à partir des grands débats promus avec la société civile. Après le Schéma Directeur, le Grand Lyon a lancé la démarche Millénaire 3, une démarche participative qui associait largement les acteurs du territoire pour la construction d'une vision commune de l'agglomération (Grand Lyon)<sup>58</sup>.

Cette faible participation apparue à partir de l'élaboration du SCoT peut être expliquée en partie par un manque de volonté politique. D'un autre côté, il ne semble pas y avoir une demande de la population pour participer à la construction des politiques dans une échelle plus élargie, en même temps qu'elle n'est pas incitée à y participer. Les comités de quartiers, dans un cadre bien plus localisé, ont été mentionnés comme une échelle par rapport à laquelle les citoyens démontrent plus d'intérêt. Nous aborderons ces questions dans la suite.

L'Inter SCoT ne figure pas parmi les instances dans lesquelles le conseil est actif. Il

---

<sup>58</sup> La démarche "MILLÉNAIRE 3" a été lancée en 1997, en constituant un grand chantier de prospective participative. Selon le témoignage d'un technicien de l'Agence d'Urbanisme qui a vécu le début de la démarche, le besoin de consultation de la population était né dans le processus de débat de Lyon 2010. Le regard prospectif devait remplacer les traditionnelles prévisions quantitatives, caractéristiques de la planification des années 1960/70 : *« L'idée c'était de travailler sur tous les sujets concernant la société urbaine, c'est beaucoup de sujets, évolution des modes de vie, les rapports sociaux, les tendances nouvelles en économie, la mobilité, la culture. C'était de multiplier les analyses, les réflexions, les éléments comparatifs, pour mesurer la place de Lyon dans son environnement national et international. Donc, c'était un endroit où on mobilise des moyens pour commander des études. Les études étaient adressées à la société civile parce qu'on avait besoin de savoir ce qu'en pensaient les sociologues, les observatoires du fait culturel »*.

Selon Jean Frebault, *« Dans le sillage de "Lyon 2010", le Grand Lyon lance cet ambitieux chantier de prospective et de veille sociétale avec des moyens importants d'expertise et de grands débats participatifs, et la mobilisation de "grands témoins" du monde économique et intellectuel. Le conseil consultatif se transforme en Conseil de Développement quand la loi Voynet est votée. Le Grand Lyon vote un "projet d'agglomération". L'équipe Millénaire 3 débouche sur la création de la Direction prospective et stratégie d'agglomération (DPSA) »* Revue Urbanisme, 2010.

s'agit d'une instance pour les élus, selon ce que l'on nous a dit lors des entretiens.

Si l'échelle de l'agglomération capte déjà difficilement l'attention du citoyen, celle de la métropole est encore plus éloignée de leurs intérêts. Selon les conseillers, il fallait un apprentissage citoyen, et pour cela, des initiatives politiques pour les stimuler. La multiplicité des scènes métropolitaines est un facteur qui augmente encore plus cet obstacle à l'appréhension politique de la part des citoyens.

D'un autre côté, les responsables du conseil reconnaissent que quelques actions existantes peuvent contribuer à la construction d'un sentiment métropolitain. C'est le cas de l'Inter SCoT, les projets que la RUL développe, de quelques actions culturelles, qui aident à fabriquer une culture du territoire.

Récemment, avec la création du G4 et ensuite du Pole Métropolitain, le Conseil a été inclus, comme les conseils de développement des autres intercommunalités composant le G4.

#### **Associations Foncières (SNAL, CeciMobs)**

Les associations représentatives du marché foncier ne participent pas directement à l'élaboration du SCoT en France (contrairement au Brésil, qui compte une forte association de promotion du marché immobilier).

Ils ont connaissance de l'impact de l'activité planificatrice sur leurs métiers, et jugent les planificateurs responsables pour la situation foncière de la région. Ils ont essayé de participer à l'élaboration du SCoT, mais selon le témoignage d'un de leurs représentants (du Syndicat National des Agences Immobilières), il n'y a pas de dialogue entre la sphère publique et privée. Selon eux, les planificateurs produisent leurs documents en vase clos, en n'ayant aucune ouverture vers la société civile.

En effet, les élus ont manifesté un certain étonnement lors de l'interrogation sur le dialogue avec la sphère privé. Selon eux, un rapprochement avec les acteurs privés aurait une connotation clientéliste, et ça ne serait pas bien vu par la population.

Une des solutions mentionnées pour résoudre ce manque de canaux de dialogue a

été la participation indirecte, par l'intermédiaire de lobbies. Selon un entretien, ils font appel à des structures relais, dans un essai de pouvoir sensibiliser à leurs enjeux. Ils ont mentionné l'Agence, le CERF, le CAUE, parmi d'autres, comme ces structures de « support ».

### **L'Agence Urbanisme de Lyon**

L'Agence d'urbanisme est un acteur central tant pour le SCoT lyonnais que pour la démarche Inter SCoT.

L'Agence est connue historiquement en France par la manière dont elle pratique la planification urbaine. Elle s'est mise en évidence notamment à partir du Schéma Directeur Lyon 2010, dont elle a piloté l'élaboration. Un technicien de l'Agence d'Urbanisme de Lyon témoigne les mouvements qui ont précédé Lyon 2010, quand l'Agence avait pris l'initiative de faire un diagnostic qui n'existait pas sur l'agglomération lyonnaise : *« Il y avait peu de données, de chiffres et de cartes sur l'agglomération. Donc, l'Agence commence à faire ce travail de sensibilisation et le débat s'engage avec quelques personnalités du monde économique, qui étaient autour de l'Agence, qui soulignent l'intérêt de définir un projet pour l'agglo. C'est ça qui s'engage en 1985, et ça deviendra le travail Lyon 2010 »*.

Les rapports entre l'Agence et la communauté urbaine impliquent divers enjeux qui changent selon le temps et la nature des projets. L'Agence se configure comme un « pôle d'expertise » dont le savoir-faire est reconnu en matière d'aménagement du territoire en France. Attaché à la communauté urbaine il y a presque quatre décennies, elle a joué un rôle fondamental dans la consolidation de la première dans le scénario politique de l'agglomération.

Selon Linossier et Menez (2012), la communauté urbaine s'est servie de ces atouts de l'Agence :

*« Le statut partenarial public de l'Agence au service de l'intercommunalité offre plusieurs avantages à la COURLY au moment où celle-ci gagne en*

*autonomie et en capacité d'action du fait des lois de décentralisation. La structure intercommunale peut en effet développer ses capacités d'expertise en matière de planification et de conception de l'aménagement en externe, sans trop d'investissement humain direct, mais de façon étroitement liée aux services communautaires. » (p. 63).*

Selon les enjeux, l'Agence se met plus ou moins en évidence par rapport à la communauté urbaine. Il y a eu des cas où elle s'est rendue plus proche à la figure du Grand Lyon, notamment quand elle a partagé l'élaboration du SCoT lyonnais. Et à l'Inter SCoT, elle joue un rôle de neutralité, comme nous verrons dans la suite.

Dans ce sens, les mots de Bentayou et al (2008) réitèrent cette idée :

*« L'Agence d'urbanisme de Lyon est un creuset d'expertise et une avant-garde pour des approches managériales et pragmatiques issues de la transposition des méthodes de gestion stratégiques des entreprises au domaine de l'action publique territorialisée, qui demeure le lieu privilégié d'expérimentation et de mise au point des politiques urbaines d'agglomération, travaillant au service et dans l'ombre de la puissance publique au niveau local ». (P. 167)*

L'Agence a participé activement à la coordination du SCoT lyonnais, conjointement avec le Sepal. Le Sepal ne dispose pas d'un grand nombre de techniciens, car c'est une instance composée surtout par des élus. Le support technique a donc été basé sur le personnel du Grand Lyon et de l'Agence d'Urbanisme de Lyon.

Sur ce passage, l'étude de Linossier et Menez éclaire le rôle de l'Agence dans le SCoT Lyonnais :

*« Le rôle des responsables politiques de l'agglomération dans l'élaboration du nouveau schéma directeur se limite à l'engagement officiel de la procédure de révision du SDAU et à la création du Syndicat d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération lyonnaise (SEPAL), chargé de la maîtrise d'ouvrage. Quelques années seulement après la décentralisation, l'établissement intercommunal et les municipalités ne*

*jouissent pas encore de services techniques compétents pour produire les études nécessaires à la préparation d'un document de planification, et suffisamment organisés pour mettre en œuvre les orientations de politique urbaine qui en découlent. Ils s'en remettent donc largement au savoir-faire en construction et à la capacité d'innovation des personnels de l'Agence pour piloter le processus d'élaboration du nouveau schéma. »*  
(Linossier et Menez, 2012 : 66)

La démarche Inter SCoT a été aussi une initiative de l'Agence, selon les informations récoltées dans les entretiens. Selon un ancien technicien de l'institution, responsable de ce dossier à cette époque, le président de l'Agence a pris l'initiative d'aller vers les territoires voisins afin d'ouvrir le dialogue sur les questions concernant l'aménagement du territoire en commun. Cela a été une tentative d'élaboration d'un SCoT ensemble, qui a connu un échec car les périmètres des SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise ont gardé à peu près la logique départementale. Néanmoins, à partir de ce dialogue ouvert, dénommé informellement comme la « tournée de popotes », peu à peu les territoires voisins ont vaincu leur défiance et ont réussi à commencer un travail en commun. Pour l'Agence, il s'agissait d'une opportunité de consolider son savoir-faire et d'élargir son activité vers l'échelle métropolitaine :

*« Véritablement, l'outil fabriqué pour faire avancer ce partenariat-là, c'était vraiment l'agence d'urbanisme, qui a été clairement identifiée, mandatée la dessus. Ça a été une opportunité pour l'agence de se positionner aussi à une autre échelle et de bien montrer ses compétences...il y avait véritablement une volonté que l'agence a un peu initié, il ne faut pas qu'elle s'en dessaisisse. »* (Ancien technicien de l'Agence, actuel Conseiller au Conseil de Développement).

La coordination de l'Inter SCoT à la charge de l'Agence (et pas à la RUL) a été proposée afin de détacher l'image de la démarche de l'intercommunalité lyonnaise. Or, presque 80% des activités de l'Agence d'Urbanisme de Lyon est financé par le Grand Lyon, mais l'enjeu était que symboliquement, elle restait quand même une instance à part

de la communauté urbaine :

*« Ce qu'on avait senti là, c'est une volonté de l'agence d'exister, de se manifester...la RUL était quand même le Grand Lyon, indirectement. C'était le même coprésident. Je crois que ça pour la périphérie c'était un peu dur. On a joué le jeu d'une information régulière de la RUL, elle a participé aux réunions techniques, mais ne pas fusionner l'Inter SCoT et la RUL, ça a été une position de départ qu'on avait ici. » (Ancien Technicien à l'Agence et actuel conseiller au Conseil de Développement)*

Un autre facteur pertinent c'est le savoir-faire de l'Agence, connue en France pour ses compétences en planification urbaine. Cela pouvait constituer un atout qui attirerait les collectivités voisines.

La RUL ne constituait pas une bonne instance, par le fait déjà mentionné qu'elle avait le même co-président que le Grand Lyon et qu'en plus elle gardait la logique des limites départementales. Au sein de l'association, les départements étaient très identifiés.

### **Le Sepal**

Le Sepal (Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) est l'instance responsable pour l'élaboration des documents de planification de l'agglomération lyonnaise. Il existe depuis 1985, en ayant été redéfini en 2002 afin de correspondre au territoire d'élaboration du SCoT lyonnais.

Le syndicat est composé d'élus du Grand Lyon et des autres intercommunalités qui le composent.

Dans le processus d'élaboration du SCoT, un groupe de coordination a été composé afin de guider la conduite de la procédure. Même si le processus a été d'une certaine façon « ouvert » aux acteurs extérieurs, le poids de la « feuille de route » donné par le président de l'intercommunalité doit être considéré. Selon un entretien, le choix



du développement de l'agglomération, caractéristique fondamentale du SCoT lyonnais, venait clairement de la part du président.

Le SCoT Lyonnais continue une tradition de planification urbaine marquée dans l'histoire de la région et contribue au processus d'apprentissage et d'interconnaissance entre les acteurs du territoire lyonnais, dont le Sepal est une partie importante. On rappelle que cela semble être un des facteurs de réussites dans l'établissement des intercommunalités (cf. section 1.3<sup>59</sup>).

Comme on l'a dit, l'échelle métropolitaine dépasse le territoire du Grand Lyon. Le débat du SCoT lyonnais reste donc insuffisant dans la discussion métropolitaine et le centre de la discussion se déplace vers la démarche Inter SCoT, dont le Sepal fait partie en tant que membre.

Un des objectifs de l'Inter SCoT est de partager les difficultés et problèmes liés à l'élaboration et mise en œuvre des SCoT. Selon les chefs de projets des SCoT participants, le Sepal n'incarne pas une position unilatérale dans le processus de définition des sujets à étudier, aussi bien que des problèmes qu'il faut débattre. Les avis récoltés témoignent d'un vrai partenariat et partage des problèmes, ainsi qu'une ouverture équilibrée aux divers participants dans la proposition des sujets d'étude.

Il est vrai aussi que le « savoir-faire » des participants du Sepal et de l'Agence d'Urbanisme est un point qui ne peut pas être ignoré. Certains interviewés venus des intercommunalités composant l'aire métropolitaine disent avoir trouvé un certain avantage à participer à la démarche car cela leur donnait l'occasion de partager le savoir-faire des techniciens (et élus) de l'intercommunalité principale.

## **Le Département du Rhône**

Le Département du Rhône a participé à l'élaboration du SCoT de Lyon en tant que

---

<sup>59</sup> Nous faisons référence au texte de Baraize et Negrier, qui considèrent quelques points d'appui dans les stratégies pour la réussite dans l'établissement des intercommunalités : « *la distribution spatiale, la stabilité politique du leader, une coalitions dominant, le degré d'apprentissage intercommunal préalable, une tradition d'exercice du pouvoir* ». (p. 23).

personne publique associée.

Ils ont participé au diagnostic, mais leur participation était restreinte aux sujets dont ils gardaient la compétence. Cela fonctionnait comme une règle implicite : ils ne pouvaient s'exprimer que sur leurs compétences, et dans ce cas, ils jouaient le rôle de « contrôleur » :

*« On peut dire que le département laisse faire le territoire. Le territoire fait remonter ses volontés. Nous ne sommes pas là pour juger. On écoute ce que le territoire veut, on prend acte et on ne peut pas tout faire. On n'impose pas les choix du département »*

Pour eux, le rôle de forces de proposition était tenu par les chambres consulaires.

Ils ne participent pas à la démarche Inter SCoT, sauf quand ils sont invités. Un représentant du département souligne la difficulté qu'il y a à assurer la cohérence sur un territoire très vaste, et dénonce le manque d'une autorité. A son avis, l'Inter SCoT serait un peu faible pour aborder tous les enjeux des territoires périphériques.

Ce représentant reconnaît qu'à l'échelle métropolitaine, ils n'ont pas l'habitude de dialoguer avec les départements voisins.

### **La Région Rhône-Alpes**

La Région a participé à l'élaboration du SCoT lyonnais en tant que personne publique associé, selon l'obligation définie par la loi.

Selon les représentants de la région, le SCoT a été une occasion de rapprocher le Grand Lyon des territoires périphériques, de faire ce « mariage » entre Lyon et les communes voisines.

Leur témoignage présente quelques éléments qui contribuent à la réussite de cette culture partagée. D'abord, il y avait un groupe d'acteurs qui incitait à ce « mariage » : *« il y a un certain nombre d'acteurs qui ont une espèce de clairvoyance, cette capacité à dire ça »*. Ce groupe d'acteurs comprend une communauté technique de haut

niveau et un groupe politique assez connu par son histoire de partenariat qui dépasse les différences gauche-droite.

Ensuite, le facteur « temps », nécessaire à la construction du dialogue, à l'acculturation, à l'interconnaissance. Et enfin, la tradition de planification à l'échelle de l'agglomération qui compte beaucoup dans la réalité lyonnaise : *« il y a une tradition de planification forte, de planification stratégique et une tradition de partenariat, en tous cas techniques, mais même politique, mais très fortement technique qui est assez payant pour ce territoire. »*

Ce sont ces mêmes raisons, selon l'acteur, qui ont donné de bonnes conditions pour l'installation de l'Inter SCoT et pour la mise en œuvre des actions métropolitaines.

Même si la région ne participe pas directement à l'Inter SCoT, la représentante identifie la démarche, ainsi que la RUL et le DTA comme des structures qui donnent un statut et permettent à l'ensemble des acteurs d'agir à l'échelle métropolitaine. Il y aurait déjà, selon l'interviewé, une capacité de la part de ces acteurs de raisonner à l'échelle métropolitaine. La scène métropolitaine serait une réalité et pas une construction politique ou technique (en raison de deux facteurs : compétitivité des territoires et réalité quotidienne) Son argument s'est basé sur un raisonnement à l'échelle métropolitain lié à ces deux facteurs principaux. D'abord, la logique de la compétitivité des territoires oblige presque un rassemblement des territoires autour d'un projet de développement. Et la question de la réalité quotidienne est claire, car beaucoup des citoyens circulent tous les jours dans le territoire métropolitain, en déplacements vers le travail, loisir, achats, et autres.

## **L'Etat**

En ce qui concerne le SCoT de Lyon, l'Etat est bien présent sous diverses formes. D'abord, il doit valider le document, ce qui marque déjà sa présence dans l'enjeu territorial. Ensuite, l'Etat a élaboré le document DTA (Directive Territoriale d'Aménagement), qui

encadre d'une certaine façon les directives contenues dans le SCoT. Et finalement, dans le processus d'élaboration il est prévu obligatoirement la participation des Personnes Publiques Associées, dont les services de l'Etat font partie.

En plus, l'Etat doit donner son avis sur les sujets sur lesquels sa compétence est encore forte, comme c'est le cas des grandes infrastructures de déplacements, du développement démographique et du développement durable.

Selon un entretien réalisé avec un représentant de l'Etat, au-delà de données mentionnées ci-dessus, il fait remarquer l'action de médiateur dans le processus pour faire avancer le processus face aux conflits entre collectivités. Selon lui, l'Etat aurait une position plus globale, au-dessus de « querelles territoriales et ponctuelles ».

Il est clair que les enjeux métropolitains dépassent l'échelle du SCoT. L'Inter SCoT est une instance intéressante parce qu'elle encourage des débats en créant une scène métropolitaine de l'aménagement du territoire.

Néanmoins, ce qui apparaît comme un enjeu important pour l'Etat, c'est la question de la régulation. Il y a plusieurs scènes métropolitaines qui vont au-delà de l'institutionnel, mais qui n'ont pas un pouvoir décisionnel. C'est là où se trouve peut-être l'enjeu principal de cet acteur dans la question métropolitaine. Pour lui, la métropole n'est pas consensuelle et nécessite encore le rôle de l'Etat comme arbitre.

Pour l'instant, la scène métropolitaine dont l'Etat faisait partie c'était la RUL. L'apparition du G4, et la création du Pôle Métropolitain pouvait marginaliser la figure de l'Etat. Était-ce là un des objectifs de la création du Pôle Métropolitain ?

#### **Les Chefs de projets et Présidents des SCoT qui intègrent l'Inter SCoT**

Les chefs de Projet des SCoT existants dans l'agglomération métropolitaine lyonnaise participent activement de la démarche Inter SCoT. Ils sont les acteurs « clés » de la démarche, et définissent, conjointement avec les présidents des Intercommunalités, les sujets à développer et à débattre chaque année de travail.

Ici, l'on trouve des différences d'avis par rapport à la participation à l'Inter SCoT entre le Chef de projet du SCoT lyonnais et ceux des autres SCoT qui composent l'aire métropolitaine de Lyon.

Pour les chefs de projets des SCoT « périphériques » à Lyon, participer à la démarche Inter SCoT présente un intérêt technique et politique. Technique, car ils partagent et ils discutent des solutions techniques en commun, avec le grand apport de l'Agence d'Urbanisme de Lyon, instance reconnue par son savoir-technique spécialisé. Le SCoT est un instrument relativement récent dans l'histoire de la planification en France. Selon un des chefs de projets interviewés, *« le chef de projets était souvent une personne isolée qui se trouvait dans son bureau avec un document à mettre en place, avec peu de capacité à échanger techniquement, et du coup, l'inter SCoT permettrait de mettre en scène un lieu pour dialoguer avec les autres chefs de projets sur des pratiques, sur les moyens qui pouvaient être mutualisés. C'était une angoisse des techniciens qui partageaient les mêmes soucis de lancement d'une démarche qu'ils étaient les premiers à mettre en place. »*<sup>60</sup>

L'importance politique est remarquée aussi. Ils se rencontrent de manière libre dans une instance informelle, en gardant leur pouvoir dans leurs instances respectives.

Un aspect intéressant concerne la présence de l'Etat. Les chefs de projets des SCoT périphériques mentionnent l'absence de l'Etat dans le processus d'aménagement du territoire. L'appui technique et financier de l'Etat dans le développement des études urbains, importants jusqu'à la décennie de 1980, semble manquer à ces territoires périphériques, souvent moins dotés de ressources financières (et techniques) destinés à ce type d'étude. Le poids technique (dû surtout aux années d'expérience en développement d'études urbains) de l'intercommunalité centrale apparaît plus visible dans ce cas et se configure comme un élément qui attire encore plus les territoires voisins à la participation à la démarche Inter SCoT.

Pour l'agglomération centrale, participer à la démarche signifie construire un chemin commun avec les voisins. Selon un entretien avec le chef de projet du SCoT lyonnais,

---

<sup>60</sup> Entretien avec le chef de Projet Rives du Rhône.

il y a un intérêt pour l'agglomération centrale que les autres territoires « tirent dans le même sens »

### **Le SYTRAL**

Le Sytral (Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise) est l'autorité organisatrice des transports urbains du département et du Grand Lyon. L'instance est responsable pour l'élaboration du PDU – Plan de Déplacements Urbains, document de planification du transport public, à l'échelle de l'agglomération lyonnaise.

Le SCoT donne les grandes lignes d'orientation pour le PDU. Ce dernier doit être compatible avec les lignes directrices définies par le SCoT, document majeure de planification.

Le Sytral est une instance qui a l'habitude de dialoguer avec les autres acteurs du territoire. Composé à la base par le département et l'agglomération lyonnaise, il s'ouvre vers autres acteurs, comme par exemple lors de l'élaboration de son document majeure, le PDU.

Le Sytral a participé activement à l'élaboration du SCoT lyonnais, spécifiquement dans le volet des transports. Selon l'acteur interviewé, les ateliers thématiques de discussion dans le processus de l'élaboration du SCoT ont permis aux gens des territoires de donner une vision cohérente.

Il ne participe pas directement de la démarche Inter SCoT. Sa participation à cette instance informelle est indirecte, à travers l'Agence d'Urbanisme de Lyon et le Grand Lyon.

Il est important de souligner l'existence d'un réseau de transports à l'échelle métropolitain. Il s'agit du REAL (Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise), un projet d'unification du transport collectif à l'échelle métropolitaine.

## La RUL

La RUL a participé à la discussion du SCoT lyonnais, mais son rôle devient majeur en ce qui concerne le débat métropolitain. A cette échelle, l'association est considérée comme une des scènes de gouvernance de la métropole lyonnaise, comme on l'a dit dans la section antérieure.

L'association est mentionnée par la plupart des acteurs interviewés comme une instance importante au niveau métropolitain même si elle présente des difficultés considérables. D'abord sur le plan politique : Le fait d'être une association, et pas une instance politique rend difficile la mise en œuvre de certaines actions. Des partenariats sont donc construits afin de mettre en œuvre les actions qui découlent des études réalisés. Selon les interviewés, un autre point marque cette instance, c'est le rapport à la logique départementale présent dans l'organisation de l'association. Or, une des raisons de l'échec de la réalisation d'un SCoT « métropolitain » serait le fort poids des limites départementales et les compétences respectives.

Même si elle ne s'est pas constituée comme une instance formelle métropolitaine, l'on peut dire que cette association constitue un des lieux de construction collective d'une idée métropolitaine, ce qu'on discute dans la présente étude sous le terme d'apprentissage collectif.

Ce format souple, non formalisé, permet aux partenaires (Etat, région, département, grandes intercommunalités) d'apprendre à travailler ensemble. L'association est vue par différents acteurs (venus du Grand Lyon, mais aussi des autres intercommunalités de la métropole lyonnaise) comme le « creuset » métropolitain.

Des avis divergents apparaîtront sur le positionnement de la RUL comme lieu de gouvernance métropolitain, surtout après la création du pôle métropolitain. Pour quelques acteurs du Grand Lyon, l'organisation métropolitaine est partie de la RUL pour aller vers l'Inter SCoT, une scène où il y a les intercommunalités, sans la présence d'autres acteurs « extérieures » (l'Etat e/ou la Région, par exemple). D'autres acteurs admettent que la RUL serait l'instance métropolitaine, mais dénoncent une

immaturité politique provoquant des difficultés pour « franchir le pas ». En effet, le format associatif de la RUL empêche la mise en place d'actions métropolitaines effectives. Elle est un lieu de concertation et de rencontre des acteurs les plus divers de l'agglomération lyonnaise, et se constitue comme la scène la plus « métropolitaine » entre toutes. Néanmoins, pour des raisons politiques, la scène se déplace vers autre endroit, à l'abri de l'interférence des pouvoirs de l'Etat et de la Région, comme nous venons d'évoquer ci-dessous.

Le rôle de la RUL peut être confondu avec celui de l'Inter SCoT. Il y a des différences selon certains acteurs. Pour d'autres, ils sont complémentaires. Il est clair qu'ils ne travaillent pas sur les mêmes sujets, même si le périmètre du territoire d'action est presque le même. D'abord, l'Inter SCoT regroupe des techniciens et des élus des intercommunalités, alors que la RUL rassemble une diversité d'acteurs du territoire et parmi eux, les grandes élus des intercommunalités. Par rapport aux thèmes d'étude, l'Inter SCoT travaille sur l'aménagement du territoire, la RUL sur le développement du territoire.

L'on peut voir ici un exemple clair de la multiplicité des scènes et de l'enchevêtrement des lieux métropolitains. L'origine pourrait venir d'un manque d'accords politiques, ou de l'immaturité des acteurs, en occasionnant la fragmentation du territoire métropolitain lyonnais, bien décrit par Boïno (2009).



## **Conclusion de la Section II - Quelques points de repère sur le système institutionnel des deux terrains**

Dans cette partie-ci, nous préciserons quelques points sur le système institutionnel respectif de chaque cas analysé, afin de faciliter la compréhension des terrains étudiés. Quatre questions principales orientent l'analyse :

- **Où est la légitimité politique ?** Quel est l'instance métropolitaine légitime ?  
Sur cette question, nous considérons comme légitime, l'instance définie par loi comme spécifiquement responsable des compétences métropolitaines. Nous considérons comme légitime les choix politiques qui reflèteraient « la volonté du peuple s'appuyant sur le mandat donné par l'élection » (Boussaguet, Jacquot et Ravinet, 2010 : 335).
- **Qui a le pouvoir de prendre les décisions ?**
- **Qui finance ?**
- **Qui a l'expertise technique ?**

### **1. RMBH**

- **La légitimité politique**

Dans le cas brésilien, l'état de Minas Gerais a la compétence pour la création des Régions Métropolitaines. Comme on l'a mentionné antérieurement, c'est cette entité fédérative qui peut instituer les régions métropolitaines dans leur territoire, ainsi que leur système de gestion. Dans la RMBH, le système institué est composé par l'Agence

Métropolitaine, le Conseil Métropolitain et l'Assemblée Métropolitaine.

L'Assemblée Métropolitaine est l'organe de décision supérieure, où chaque maire et président du législatif des communes composants la RMBH ont des sièges, outre des représentants de l'exécutif de l'état fédéré de MG.

Le Conseil Métropolitain a la compétence sur les deux instruments de gestion : le Fonds Métropolitaine et le PDDI. Il est responsable de la planification métropolitaine et de la destination des ressources du Fond Métropolitain. Au conseil siègent 5 représentants de l'exécutif de l'état de MG, 2 du législatif de l'état de MG, 2 représentants de Belo Horizonte, 1 de la ville de Betim, 1 de la ville de Contagem, 3 représentants des autres villes, 2 représentants de la société civile. Il s'agit du premier conseil métropolitain existant dans le pays qui incorpore la société civile dans la sphère délibérative. (Cf. Drummond, 2013).

Néanmoins, c'est l'Agence Métropolitaine qui fournit un support technique et administratif au Conseil et à l'Assemblée. L'Agence est chargée aussi de mettre en œuvre les programmes et projets établies par le PDDI, en plus d'évaluer et contrôler l'exécutions des plans et projets de la RMBH, et de faire une articulation avec d'autres institutions nationales et internationales avec l'objectif de recueillir des ressources.

Il est important de mentionner qu'à l'époque de l'élaboration du PDDI, les compétences de l'Agence étaient attribuées au SEDRU, plus spécifiquement, au Sous-Secrétariat de Développement Métropolitain, qui jouait un rôle important dans ce processus.

**Si nous cherchons à identifier l'instance politique légitime, nous pouvons dire que celle-ci se partage entre l'Assemblée et le Conseil.** Le premier est représentatif des acteurs politiques de la région métropolitaine. Il s'agit de l'instance de décision majeure où toutes les maires et les chefs du législatif de chaque commune se réunissent. Néanmoins, dans une récente recherche auprès des maires des communes de la RMBH, c'est l'Agence Métropolitaine qui a été citée comme la principale institution de la RMBH, responsable pour les décisions de la RMBH<sup>61</sup>. (Cf.

---

<sup>61</sup> La GRANBEL (Association des Maires de la RMBH) a été mentionnée à la deuxième place, et la SEDRU, en troisième. Selon l'auteur, la recherche a été réalisée après trois ans d'extinction du SEDRU, qui

Drummond, 2013 : 5).

Et l'Assemblée ne semble pas être aussi importante pour les maires. Selon la recherche citée, presque la moitié des maires comprennent qu'il s'agit d'une instance où sont prises des décisions importantes. Mais le sujet métropolitain ne semble pas les intéresser, car 70% des maires ont affirmé ne pas aller aux réunions.

L'Assemblée ne donne aucun siège à la société civile. Ils ne sont que dans le Conseil, qui accueille outre la société civile (deux sièges), les représentants des villes de la RMBH (sept sièges sont destinés aux pouvoirs exécutifs des villes, dont 4 pour les communes plus importantes de la RMBH – Belo Horizonte, Betim et Contagem, et 3 pour les autres).

Le Conseil peut être considéré aussi comme légitime grâce à ses importantes compétences (citées ci-dessus) par rapport aux enjeux métropolitains.

Néanmoins, au-delà de la légitimité politique de ces instances, il est important de considérer qu'elles ne sont pas détachées de la figure du pouvoir exécutif de l'état de Minas Gerais. Or, le Conseil compte avec 5 représentants de l'exécutif de l'état de MG et 2 du législatif, pour un total de 16 membres, ce qui signifie presque un tiers de sa composition. Et dans l'Assemblée Métropolitaine, l'état fédéré garde la moitié du poids de la décision.

### **Le pouvoir de prendre les décisions**

Les communes brésiliennes gardent la compétence des politiques urbaines, selon la Constitution Fédérale de 1988. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce principe affecte directement les actions métropolitaines car chaque « interférence » du niveau de l'état fédéré, et d'une échelle métropolitaine, peut être interprétée comme une menace au pouvoir local.

La Constitution de l'état de Minas Gerais avait explicité le concept d' « Attribution Publique d'Intérêt Commun » (cf. dénomination défini pg. 75), dont la Constitution

---

continue d'exister dans l'imaginaire, ce qui indique la prégnance de ses actions.

brésilienne avait destiné la compétence aux états fédérés :

*« L'Attribution Publique d'Intérêt Commun est l'activité ou le service dont la mise en œuvre par une seule commune, isolée, est considérée comme impossible ou causant des impacts sur les autres communes métropolitaines ». (Emenda Constitucional nº 65, de 2004).*

Postérieurement, une loi complémentaire (Loi complémentaire numéro 89, article 8) définit ces attributions publiques : transport inter municipal et système viaire ; Préservation de l'environnement ; Habitation ; Réseau de santé ; Développement socioéconomique ; Défense civile (Sécurité) ; Assainissement basique ; Utilisation du sol métropolitain ; Gaz canalisé ; Cartographie.

Quand l'on essaie de mettre en évidence les acteurs ou l'instance qui a le pouvoir de décision, il est important considérer sur quelles compétences il aurait ce pouvoir. Dans la RMBH, ce sont les compétences mentionné ci-dessus, mais seulement lorsque s'applique la prémisse antérieure : leur mise en œuvre ne peut pas être réalisé par une seule commune, ou dans le cas où plus d'une commune est impliquée.

Par exemple, la question d'assainissement basique peut être traitée par la commune car elle a la compétence. Mais il existe un Programme Métropolitain de Résidus Solides, qui élabore, actuellement, une Partenariat Public-Privé entre les communes de la RMBH avec la finalité de traitement des résidus solides.

Donc, par rapport aux pouvoirs de décision, on doit d'abord considérer la grande amplitude du pouvoir des communes. En ce qui concerne les questions métropolitaines, l'Assemblée Métropolitaine serait l'instance de décision majeure, selon ce que la loi définit. Toutefois, c'est le Conseil qui garde les principales attributions (voir description des compétences dans le Tableau 2).

Néanmoins, cette fois ci, à nouveau, apparaît l'« interférence » des pouvoirs de l'état de MG. Comme nous avons mentionné avant, même avec moins de représentants en nombre (cinq contre trente et quatre), l'état de Minas Gerais garde la moitié du « pouvoir de décision » de l'Assemblée (voir Tableau 1), ce qui réitère une certaine hégémonie de l'état de Minas Gerais dans cet organe qui compose le système de

gestion métropolitaine.

### **Qui finance ?**

Le système de gestion métropolitaine de la RMBH compte avec un Fond Métropolitain. C'est le Conseil Métropolitain qui garde la compétence de : « *Fixer les directives et les priorités et approuver le chronogramme d'utilisation des ressources du Fond Métropolitain* ». (Selon la loi complémentaire n. 88 de 2006).

Le Fond est alimenté par deux groupes d'acteurs : les villes composants la RMBH et l'état de Minas Gerais. Les villes contribuent de manière volontaire et la valeur de contribution est proportionnelle à leurs recettes nettes. L'état de Minas Gerais apporte une contribution égale à celle des villes.

Une donnée intéressante par rapport à cette contribution a été repérée par l'Agence Métropolitaine. Selon eux, au fil des années, il a eu une augmentation de la participation des communes dans la contribution au Fond. Selon les informations récoltées lors d'un entretien avec un technicien de l'Agence, après quelques années de mise en œuvre du nouveau système, même les communes les plus pauvres ont voulu donner leur contribution au Fond Métropolitain.

### **Les expertises techniques**

Selon loi complémentaire 107 de 12 de Janvier de 2009, L'Agence Métropolitaine a parmi ses attributions de « *Fournir un support technique et administratif à l'Assemblée Métropolitaine et au conseil Délibératoire* ». Donc, c'est l'instance majeure d'expertise technique. Il est important de mentionner à nouveau que ce rôle joué par l'Agence actuellement était attribué au Sous-Secrétariat au Développement Métropolitain jusqu'à la fin du processus d'élaboration du PDDI.

Selon la Sous-Secrétaire de l'époque, une des actions principales de la SDM était de donner un support technique aux communes qui n'étaient pas dotées d'une équipe technique suffisante.

Une autre instance qui garde un fort pouvoir technique est le Collège Métropolitain. Les deux représentants de la société civile au Conseil Métropolitain sont élus parmi les vingt représentants composant le Collège Métropolitain.

## **2. L'Agglomération lyonnaise**

### **Qui a la légitimité politique ?**

Dans l'agglomération lyonnaise, la multiplicité des scènes métropolitaines rend difficile l'identification de l'instance porteuse de légitimité politique. Mais au-delà de la multiplicité, ce qui caractérise ce cas est l'inexistence d'une autorité politique représentative de toute l'aire métropolitaine.

L'instance qui serait la plus proche est le Pôle Métropolitain du G4, mais qui réunit seulement quatre intercommunalités du territoire métropolitain (Grand Lyon, Saint Etienne Métropole, CAPI et Viennaglo).

Il existe aussi la RUL, une association qui réunit les collectivités, le département et la région. Même si elle regroupe les acteurs métropolitains, il ne s'agit pas d'une instance politique métropolitaine.

La démarche Inter SCoT présente la même forme. C'est un lieu où se rencontrent les présidents des intercommunalités du territoire métropolitain, mais il s'agit d'une instance informelle.

### **Qui a le pouvoir de décision ?**

Dans le cas français, comme il n'existe pas une instance représentative de toute l'aire métropolitaine, le pouvoir de décision est partagé parmi les autorités existantes selon leurs compétences spécifiques.

Le Grand Lyon garde quelques compétences spécifiques à l'échelle de

l'intercommunalité, mais aussi d'autres partagés avec le département et la région (voir Tableau 5).

La RUL n'a pas pouvoir de décision, car il s'agit d'une association « volontaire » selon les mots de la Directrice.

Le Pole Métropolitain n'a pas non plus un pouvoir de décision. Selon un élu chargé de cette mission, ils ne traitent que des problèmes métropolitains dans les chantiers de travail préétablis : Economie, innovation, enseignement supérieur, recherche ; Culture, sports et loisirs ; Mobilités et déplacements ; Aménagement et planification des territoires.

Ils débattent et décident ensemble, dans une quête de consensus, mais le financement et l'exécution reste à charge de chaque membre : *« à la limite des problèmes de financement, chacun continuera à financer ses projets. Chacun est autonome, indépendant, si j'ose dire. Et par contre, on se met au tour de la table pour résoudre ces problèmes-là ».*

### **Qui finance ?**

La question du financement peut être analysée de la même façon que le pouvoir de décision : les financements restent à chaque instance compétente. Dans le cas français, comme il n'existe pas d'instance métropolitaine majeure, il n'existe pas aussi un fond, ou un autre moyen de financement spécifique destiné aux actions métropolitaines.

Dans le cas du Pôle Métropolitain il y a un partage des décisions, mais l'exécution et le financement restent à l'intercommunalité (dans ce cas).

### **Les expertises techniques**

Le territoire lyonnais est caractérisé par un haut niveau d'expertise technique. Dans les diverses instances, l'excellence du corps technique a été mentionnée par les divers interviewés. Selon un représentant de la région, *« c'est un territoire assez réputé d'avoir la matière grise de bon niveau et qui en plus s'entend, c'est à dire que c'est*

*des gens qui bien qu'étant dans des collectivités différentes, avec des aléas politiques d'alternance, .... les techniciens, eux ils ont une tradition de travailler ensemble, de se parler, de construire, de se dire quand ça va, si ça ne vas pas... »*

Une instance majeure d'expertise technique existant dans le territoire lyonnais est l'Agence d'Urbanisme de Lyon. Même si ses activités sont liées surtout à l'échelle de l'intercommunalité, l'Agence a été un des lieux où le débat métropolitain a commencé.

### III Partie





## Chapitre 5 - Analyse des Entretiens

La thèse s'intéresse au processus d'apprentissage collectif développé à partir du processus d'élaboration des documents de planification urbaine dans les métropoles. Dans ce sens, comme nous avons mentionné, la méthode de travail a inclus la réalisation d'entretiens avec des acteurs de la RMBH au Brésil et de l'agglomération lyonnaise, en France. Au total, nous avons réalisé presque soixante-dix entretiens, moitié pour chaque cas. La liste des acteurs interviewés peut être visualisée dans les Annexes de la présente thèse.

La plupart des acteurs interviewés avaient participé à l'élaboration des documents respectifs. Néanmoins, l'on avait décidé d'en inclure aussi quelques-uns qui n'avaient pas été présents, en essayant d'entendre ainsi les témoignages d'acteurs qui sont restés à la marge du processus.

Les avis recueillis ont été analysés en deux parties. La première partie de ce chapitre est consacrée à six thèmes qui traitent les avis concernant les processus vécus par chaque acteur :

- Les points de départ de l'action concernant le processus d'élaboration du document
- La méthodologie utilisée

- Les participants
- Les conflits
- La co-construction du document
- Les résultats

La deuxième partie est consacrée aux thèmes qui concernent le côté symbolique du processus, et ce que le document produit cognitivement. Ici, l'on s'intéresse à ce que le plan pourrait apporter à la production de la métropole et à la construction d'un intérêt général métropolitain :

- Le renforcement de l'idée métropolitaine à partir des documents de planification urbaine
- L'importance du document : un point de départ ou un levier des actions déjà définies ?
- L'existence d'une conscience métropolitaine

Il est important de redire que dans le cas lyonnais, l'on avait pris comme étude de cas le SCoT de l'agglomération lyonnaise et la démarche Inter SCoT ; et dans le cas brésilienne, le Plan Directeur de Développement Intégré (PDDI). Les réponses seront présentées, donc, pour chaque cas respectivement.

Dans cette partie destinée à l'analyse des regards sur le processus, l'on a recueilli des réponses moins directes pour le cas de l'Inter SCoT. Cela est dû au fait que la démarche ne se réfère pas directement à un document spécifique, même s'il existe les documents orienteurs de l'Inter SCoT de l'agglomération lyonnaise. Comme l'on a pu montrer dans le chapitre de présentation du terrain, il s'agit d'une démarche de coopération entre techniciens et élus des SCoTs composants l'aire métropolitaine lyonnaise. Ces rencontres, ainsi que les études développés au cours de la démarche, sont les points le plus commentés par les interviewés, comme l'on verra ensuite.

## **lère Partie**

### **5.1 Les points de départ de l'action concernant le processus d'élaboration du document**

Cette section vise à comprendre ce que les acteurs nous racontent sur les mouvements initiateurs du document de planification. Quels acteurs seraient identifiés comme les « responsables » pour initier tels démarches ? Plus que s'interroger sur les acteurs qui avaient provoqué l'élaboration des documents, l'on essaye de comprendre lesquels seraient pointés comme éventuels déclencheurs du processus.

L'on essaie aussi de savoir si les récits convergent par rapport à la raison d'élaborer les documents. Y avait-il la même motivation aux yeux des différents acteurs ?

Dans le même sens, nous nous demandons s'il y avait une idée-clé, ou quelques prémisses préétablies qui devaient être suivies dans les processus. Nous nous intéressons à cet aspect car il pourrait nous aider à comprendre les résultats : jusqu'à quel point sont-ils des nouveautés complètes issues des débats ou des réponses à ces idées directrices préexistantes ?

## L'origine de l'élaboration du document : acteurs et raisons principaux

Dans le cas du **PDDI**, la majorité des réponses confirment l'idée d'un mouvement « naturel » qui venait de la loi. La loi qui avait institué le modèle de gestion métropolitain, avait déterminé aussi la nécessité d'élaboration du plan métropolitain afin d'établir les politiques spécifiques. Pour la plupart des interviewés, la motivation de faire un plan métropolitain est venue naturellement après la mise en place du système métropolitain : le conseil, l'assemblée et l'agence métropolitain.

Quelques acteurs complètent cette réponse par la nécessité d'établir une politique d'aménagement du territoire métropolitain. Le témoignage d'une directrice de la SSDM-MG raconte qu'il y avait le besoin d'un plan afin d'établir les politiques et d'orienter le travail de l'Agence Métropolitaine :

*« Alors, pour que l'Agence puisse commencer en effet à exercer le rôle pour lequel elle a été créée, la première chose que nous avons vue, c'est qu'il y avait besoin d'une planification métropolitaine »*

Un autre facteur est aussi mentionné par d'autres acteurs : celui du Plan du Vecteur Nord (un plan stratégique pour la portion nord de la RMBH, qui a été élaboré deux ans avant le début du PDDI). Selon ces témoignages, ce plan pourrait être considéré comme un « embryon » du PDDI. Ce processus considéré comme réussi, résultat d'un partenariat Université + Sedru (entité responsable pour la planification métropolitaine de l'état de MG), a servi comme une « base » pour penser l'élaboration du PDDI.

Dans le cas du **SCoT de Lyon**, les avis convergent aussi sur quelques points principaux. D'abord ils racontent la constatation d'une certaine obsolescence du Schéma Directeur existant, ajouté au fait qu'il serait périmé en 2010. Et puis, la loi a été indiquée aussi comme facteur principal, car elle avait changé l'obligation d'élaborer les Schémas Directeurs vers l'élaboration des SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale).

**Inter SCoT** : Quelques récits coïncident par rapport à l'origine de l'Inter SCoT. C'est celui d'un élu, d'un ancien technicien du Grand Lyon, de l'ancien président de l'Agence d'Urba. Ils racontent que le dispositif a pour origine le concept de « territoires associés », une démarche lancée par Raymond Barre (ancien maire de Lyon et président du Grand Lyon, prédécesseur de Gérard Colomb) et François Noël Buffet (ancien président de l'Agence d'Urba et actuel sénateur et maire d'Oullins).

Au moment d'établir les périmètres des SCoT, comme il n'y avait pas un consensus sur l'élaboration d'un SCoT métropolitain, ce dispositif a été mis en place avec la finalité de donner une cohérence aux divers SCoT qui débutaient dans l'aire métropolitaine lyonnaise.

Le récit d'un ancien technicien de l'Agence (actuel membre du Conseil développement comme technicien) et d'un élu (sénateur-maire du Rhône et Maire d'Oullins) racontent leurs premières réunions avec les élus des territoires voisins. Selon l'ancien technicien, la figure de l'ancien président de l'Agence d'Urbanisme a été un élément essentiel pour aller inviter les élus des territoires voisins afin de discuter le territoire ensemble :

*« ....le première démarche et les premières réunions étaient avant tout de la mise en confiance, une prise de contact pour essayer de établir un climat de confiance, c'était vraiment ça le sujet. Donc, il fallait aller les voir de manière calme, apaisée, leur expliquer pourquoi la communauté urbaine n'était pas ce qu'on appelle le « Grand Méchant Lyon ». Qu'il y avait des intérêts communs. Surtout leur faire partager qu'on avait des intérêts communs. Et d'ailleurs j'en suis intimement convaincu, c'est vrai ! On avait des intérêts communs, et il était important qu'ils connaissent bien notre position, mais nous, il était important aussi pour nous de bien connaître leur position et leurs stratégies. (...)*

*« L'enjeu, ça consistait plus à aller les écouter et leur demander ce qu'ils attendaient, ce qu'ils voulaient eux, plutôt qu'à leur dire, ce que on voulait faire nous. Alors, ça changeait un peu le rapport parce que jusqu'à maintenant ils étaient assez en retraite, pour ne pas dire en défiance,*

vraiment. Et là, on a commencé à construire, mais finalement ça n'a pas été très compliqué. Il a simplement fallu qu'y mette un peu de doigté, de délicatesse. Ne pas mentir. ».

Elu (Sénateur-Maire et Maire d'Oullins)

Il raconte aussi la première réunion que Raymond Barre a faite et comment il a su convaincre les élus qu'un partenariat en termes d'aménagement du territoire pourrait être intéressant. Cette réunion a été racontée aussi par une élue du Grand Lyon, où selon elle, « *tout le monde se regardait en chien de faïence* ».

L'Agence d'Urbanisme de Lyon est mentionné par d'autres acteurs aussi. Pour l'ancien président de l'Agence d'Urbanisme d' Lyon, « Et moi, j'avais l'outil de l'agence qui permettait en même temps de « vendre » des qualités de l'agence et surtout en disant, « on a la connaissance de votre territoire. On peut apporter telles analyses, telle façon de travailler, telle étude », et ça, ça a crédibilisé beaucoup là-dessus. » Pour le chef de Projet du SCoT de Rives du Rhône, ils ne pouvaient pas nier le positionnement pris par l'Agence par rapport à la construction des directives en commun de l'aménagement du territoire. Il ajoute, « *au départ, il y avait beaucoup de posture défensive par rapport à Lyon, à des extensions successives qui voulaient agrandir le Grand Lyon.* »

Pour le président de la CAPI, l'origine était liée aux questions politiques : c'était les élus qui éprouvaient le besoin de se retrouver dans l'Inter SCoT pour examiner ce qu'ils pouvaient faire ensemble. Même si cette information ne semble pas correspondre aux autres récits, il souligne l'importance de la figure des élus dans ce processus. L'ancien président de l'Agence le remarque : « ...aucun projet ne peut fonctionner s'il n'est pas politiquement porté. Donc, si vous n'avez pas un élu ou une collectivité mais singulièrement incarné par un élu qui prend son bâton de pèlerin, qui va voir les gens, discuter, construire, convaincre, et consacrer tout son temps, ça ne marchera pas ! Il faut aller convaincre, ça c'est la politique ! »

Dans le SCoT lyonnais et dans le PDDI de la RMBH, l'on trouve des éléments similaires. Une des raisons de l'élaboration des documents était l'obligation légale. Avant l'objectif d'établir les politiques à l'échelle métropolitaine, ils répondent, dans un premier moment, à une obligation prévue par loi, d'élaborer les plans respectifs.

L'Inter SCoT présente un élément innovant qui serait l'initiative d'essayer une coopération inter municipal/inter-intercommunalités. Selon les témoignages, l'initiative des élus (avec un fort argument technique) peut être interprétée comme un premier essai de coopération, en arrivant à établir une instance informelle de coopération.

Il est intéressant de souligner ces mouvements initiateurs de construction de la coopération, et les « méthodes » décrites par les acteurs pour y arriver.

#### Les acteurs déclencheurs/acteur

Dans le PDDI de la RMBH, bien que les interviewés n'aient pas mentionné un acteur spécifique comme déclencheur, on les trouve dans les réponses à d'autres questions. Le gouverneur de l'état de Minas Gerais serait l'un d'entre eux. Selon certains acteurs (représentant du CREA-MG et l'ancienne Sous-secrétaire, par exemple), le PDDI vient avec une volonté de l'état de le mettre en route. Ça signifierait donc une volonté politique de le faire. Selon le récit de cette dernière, *« il y avait une volonté politique de reprendre cette question de la promotion du développement de la région métropolitaine d'une façon plus coordonnée.... Anastasia [le gouverneur] a été le grand articulateur de ce processus, de la mise en œuvre du système, puis de l'articulation avec les maires dans l'Assemblée pour qu'il [le système] soit approuvé par le législatif de l'état de MG, et de la création de l'Agence Métropolitaine »*.

La société civile organisée est le deuxième acteur évoqué. Outre cette volonté politique de l'état de Minas Gerais, la société civile organisée a été appelée comme



activateur de ce processus. En effet, dans cette catégorie de la société civile organisée, il a été beaucoup mentionné un groupe de techniciens qui avaient l'habitude de débattre le thème métropolitain depuis les années 1970, l'époque du PLAMBEL.

*« Il avait les veuves du PLAMBEL... Toute le monde voulait un nouveau PLAMBEL, tel était le désir de toute le monde... il était l'organe de référence... Minas Gerais avait une histoire institutionnelle de production de planification régionale inachevée : la Fundação Joao Pinheiro, le Cedeplar, le Anpur... les gens sont là. »*

Représentant de la ville de Contagem

Comme l'on avait mentionné dans le chapitre de présentation du terrain brésilien, après la décennie de 1990, avec l'extinction de cet organe responsable pour orienter le développement de la Région Métropolitaine – le PLAMBEL, il y a eu des débats promus par la société civile organisée afin de faire ré-émerger ce thème. Une partie des personnes de ce groupe avait composé le Collège Métropolitain après la Conférence Métropolitaine en 1997, et donnait beaucoup de support au Conseil Métropolitain. (Voir chapitre présentation terrain RMBH).

*« Je pense qu'il y a le mérite de la volonté politique, mais il [le Plan] est né beaucoup du mouvement de la société civile, de son expérience pendant des années. Il y a 40 ans accumulés d'expérience des gens qui ont été du PLAMBEL, des gens de l'Instituto Horizontes qui, pendant les années sans planification métropolitaine, ont gardé le feu sacré.. Alors, toutes ces expériences se sont cumulées autour des premières idées, qui ont été le point de départ de ce que serait le plan métropolitain. »*

Représentant du CREA-MG

Ce groupe de réflexion avait amené au conseil un document important : *« Les propositions pour la planification et plan directeur de la RMBH »*. Selon un représentant du Conseil (membre du Collège Métropolitain et représentant du CREA-MG) interviewé, ce document a été produit comme le résultat de toute cette série de

débats, et a servi comme référence pour les premiers essais de ce qui devrait être le Plan Métropolitain : « *à partir de ce texte, le processus s'est déroulé avec beaucoup plus de facilité* ».

L'on rencontre, néanmoins, des récits qui racontent que l'état fédéré avait agi à partir d'une contrainte de la part de la société civile et du Conseil : « *Depuis 2003, il est venu une espérance avec la nouvelle structuration métropolitaine. Le plan est venu dans un moment dans lequel il y avait la nécessité d'un instrument pour « faire acontecer* ». Il s'agit d'une réponse d'un état sous contrainte du Conseil. Le plan comme réponse sur comment mettre en œuvre la gestion métropolitaine », Représentant de l'équipe universitaire, Responsable du « noyau » (la mission de Développement Social)

Dans l'agglomération lyonnaise, les élus de l'agglomération sont pointés comme les acteurs responsables d'avoir initié les débats autour de l'élaboration du SCoT.

*« Les élus ont dit : « on veut doter l'agglomération lyonnaise d'un plan directeur à long terme, c'est à dire, qui aille jusqu'à 2030. » Donc, c'est les élus qui ont décidé de recréer la structure SEPAL pour l'élaborer. »*

Directeur du Sepal

La figure de l'Etat est évoquée par un représentant du Département. Selon lui, « *c'est l'Etat qui doit le faire, théoriquement. Le préfet doit pousser à l'élaboration, mais ce n'est pas le cas. Dans le cas de Lyon, la ville et l'agglomération maîtrisent bien la périurbanisation. Dans le cas du Beaujolais, ils n'ont pas l'habitude de planifier, le SCoT a été un premier plan approfondi. Il y a très peu de techniciens. L'idée est venue de l'Etat, différemment de ce qu'il est arrivé à Lyon, qui avait déjà un schéma directeur et un historique de planification.* »

L'Agence est aussi mentionnée par un représentant du Conseil de Développement. Il affirme qu'il y avait un consensus entre la nécessité technique et une volonté politique de le faire.

**Inter SCoT :**

Sur ce point, il y a deux regards concernant les acteurs déclencheurs. Pour certains, les élus étaient à la tête, pour d'autres, les techniciens seraient les déclencheurs du processus.

Nous rencontrons des témoignages des élus qui confirment l'origine ancrée sur les actions pilotées par des élus. Le Directeur du Sepal (qui réaffirme toujours que c'était G. Colomb le responsable pour l'Inter SCoT) dit que c'était le président de l'agglomération (Gérard Colomb) qui avait demandé de mettre en place cette coopération.

D'autres témoignages soutiennent l'idée suivante : *« Ça s'est fait de façon naturelle quelque part. C'était plutôt une démarche avec un dynamisme d'abord technique, avec des rencontres des présidents, mais il n'y a jamais eu d'élus-figures de proue dans l'Inter SCoT en fait. Il y avait quelques élus qui ont historiquement porté la démarche, Raymond Terracher (ancien premier vice-président de l'agglo lyonnaise), qui représentait Gérard Colomb, il poussait, il avait des choses à dire, il avançait, et Patrick Gagnaire, qui a pas mal fait avancer les choses. C'était un outil nouveau, le SCoT et les chefs de projets étaient souvent des personnes isolées qui se trouvaient dans leur bureau avec un document à mettre en place, avec peu de capacité à échanger techniquement, et du coup, l'Inter SCoT permettait de mettre en scène un lieu pour dialoguer avec les autres chefs de projets sur des pratiques, sur les moyens qui pouvaient être mutualisés. C'était une angoisse des techniciens qui partageaient les mêmes soucis de lancement d'une démarche qu'ils étaient les premiers à mettre en place. Et c'était aussi une capacité de mutualiser des études sur certaines données qui pouvaient être portée par l'agence. Et politiquement, ça a commencé à émerger petit à petit, parallèlement à ça. A l'origine, ce n'était pas les élus qui ont dit, on va bosser ensemble. C'est venu chemin faisant. »* (Chef de Projet SCoT Rives du Rhône).

*« Au début c'était des techniciens que se rencontraient, et après, c'est devenu politique, parce que ça impliquait qu'on reconnaissait le pouvoir... »* (Ancien Président du SCoT Grand Roanne - SYEPAR).

Un acteur rappelle le rôle de l'Agence d'Urbanisme : « *Grace à la bonne relation existant entre les communes et le travail d'animation de l'Agence, l'Inter SCoT a bien marché. Ils ont décidé d'accompagner l'élaboration de chaque SCoT en faisant un diagnostic général.* » (Technicien Agence Urbanisme de Lyon, chargé de l'Inter SCoT)

**Dans les cas analysés, les acteurs déclencheurs des processus que mentionnent les interviewés, sont les élus et techniciens. La « force » politique est bien soulignée dans le début de l'élaboration des documents, même si ce qui les a poussés seraient des raisons techniques.**

**L'existence d'une éventuelle idée-clé ou d'un concept conducteur du processus<sup>62</sup>**

Dans la RMBH, certains acteurs ont répondu à cette question, notamment ceux qui appartenaient aux instances responsables (l'état de Minas Gerais) pour le développement du plan ou ceux qui étaient directement liés à ces instances.

Le « Document de Référence » est mentionné dans ces témoignages. Comme indiqué précédemment, il s'agit d'un document contractuel, dans lequel il est fixé quels sujets minimums devraient être traités par le plan. Selon le témoignage de la Sous-secrétaire de la SDM-MG, l'Assemblée Métropolitaine était un peu « perdue » sur ce qu'elle voulait comme un plan métropolitain et donc, sur le contenu de ce « Document de Référence ». Ils ont décidé d'aller chercher une aide auprès du Conseil et du Collège Métropolitain, instances qui, à l'époque, promouvaient des débats sur les enjeux métropolitains. Selon un conseiller, les gens qui composaient le Collège Métropolitain (dont 2 représentants siègent dans le conseil métropolitain) étaient des

---

<sup>62</sup> Cette question se situe dans la continuité de la précédente et la complète. En demandant sur quels concepts les documents étaient développés on peut tester aussi les réponses données à la précédente, et confirmer ou pas les informations données sur les actions menées dans le début de l'élaboration du plan. Cela signifie que l'on peut évaluer d'éventuelles incohérences dans les témoignages.

personnes bien habitués au thème et qui détenait un savoir cumulé depuis des années sur la région métropolitaine. Ils ont élaboré le document (mentionné auparavant), « *Propositions pour la planification et le plan directeur de la RMBH* », dont le contenu, selon lui, présentait déjà beaucoup de choses pensées et « cousues » pour la RMBH. Ce document aurait les mêmes prémisses et orientations que le « Document de Référence » concernant le PDDI.

*« Il y a eu une contribution très importante de la société civile et du collège métropolitain... si vous prenez la proposition du collège métropolitain, le « Document de Référence » et la structure du plan, il est très évident qu'il y a eu une continuité, c'est très fort ! ». (Technicien du SDM)*

Dans l'agglomération lyonnaise, les divers récits racontent que le SCoT lyonnais donne une continuation aux propositions du Schéma Directeur antérieur, avec une mise à jour et quelques innovations. Selon le Président du Conseil de Développement et ancien Directeur de l'Agence d'Urbanisme, il y a eu une certaine vision partagée parmi les acteurs. Cette « philosophie » en commun résulte d'un premier travail de coopération entre la maîtrise d'ouvrage des différents SCoT de l'aire métropolitaine, qui avaient annoncé quelques principes simples comme la question de la multipolarité, la mixité sociale, parmi d'autres.

Néanmoins, c'est dans les paroles du Directeur du Sepal qu'on trouve des indices dénotant qu'il avait des prémisses que le plan devrait suivre selon les orientations préétablies par des élus (plus spécifiquement, par le Président de l'Agglomération lyonnaise).

*« ...dès le départ, les élus avaient posé sur la table : « on ne veut pas consommer plus de 50% [d'espaces non urbanisés], on veut un développement important, débrouillez-vous pour nous fabriquer un projet avec ces ingrédients ». C'est comme quelqu'un qui fait la cuisine. On lui donne déjà les ingrédients. Si on lui donne des pommes de terres, il ne va pas faire des pâtes, quoi ! Nous, on savait déjà ce qu'il fallait cuisiner. »* Directeur du Sepal

## **Inter SCoT**

La démarche Inter SCoT a produit quelques documents d'orientation pour les SCoT qui seraient élaborés<sup>63</sup> par la suite. Ce sont ceux mentionnés dans le chapitre de présentation du terrain. Selon le technicien responsable pour la démarche à l'Agence : *« Ils ont donné des orientations principales : Multipolarité, Métropole Nature, Métropole Accessible, Métropole Attractive. »*

Néanmoins, les sujets traités au long des années de rencontres sont ceux définis par les élus, lors de leurs rencontres annuelles.

*« Il y a eu aussi un travail prospectif [dans l'Inter SCoT] : mobilité, emploi et démographie. C'est une espèce de grandes orientations pour travailler ensemble. »*

Technicien Agence Urbanisme de Lyon, chargé de l'Inter SCoT

**Nous nous intéressons donc à l'existence d'une idée qui serait le fil conducteur de l'élaboration des documents de planification. L'on cherche à savoir si le document final était issu des débats lors des ateliers de discussion ou s'il y avait déjà quelques esquisses de ce que serait le document, en encadrant d'une certaine façon les possibilités d'action à partir du document.**

**Dans le cas brésilien, il nous semble que les idées issues des débats entre instances de la société civile organisée (consolidées dans un document mentionné auparavant) avaient fortement influencé le document de lancement du PDDI.**

**Dans le SCoT lyonnais, il y a eu une certaine continuité avec les propositions existantes dans le Schéma Directeur en vigueur. Selon les témoignages s'il y avait quelques idées directrices, elles étaient issues surtout d'une vision construite politiquement par les élus.**

**L'Inter SCoT suit aussi une vision de la métropole, envisagée par les élus du territoire. Ils définissent les sujets à aborder dans les rencontres mensuelles.**

---

<sup>63</sup> Il existe des documents qui ont été élaborés au début de la démarche Inter SCoT et qui devaient être communs à toutes les SCoT concernés. Dans notre recherche, néanmoins, nous ne les avons pas abordés. Nos entretiens ont été ciblés sur les acteurs qui sont présents dans la suite de la démarche Inter SCoT.

Néanmoins, les sujets d'étude ne sont pas fermés, et selon les témoignages, il y avait encore des possibilités de propositions des thèmes dans ces rencontres de la part des divers participants.

## 5.2 La méthodologie utilisée...

Cette question vise à comprendre comment les acteurs voient la méthodologie d'élaboration du document. Est-ce qu'ils l'ont approuvé ? Quel sont leurs avis sur la méthode utilisée ?

### 5.2.1 L'évaluation de la méthodologie utilisée

Dans le cas brésilien, sur cette question, l'on trouve des réponses différentes, qui soulignent des opinions divergentes sur la méthodologie utilisée dans l'élaboration du plan. Les réponses font normalement référence à la polémique installée autour du recrutement des universitaires comme co-coordonateurs du processus d'élaboration. Cela n'est pas étrange car la méthodologie sur laquelle on s'interroge ici a été définie par ces acteurs.

L'on trouve d'un côté les acteurs qui font des éloges sur la méthodologie utilisée : quelques représentants de la société civile et de mairies de la RMBH. Selon eux, la méthodologie a été intéressante car le groupe des techniciens responsables allait dans chaque communauté, pour avoir des débats et rencontres avec la société civile locale. Dans ces ateliers, les participants étaient divisés en groupes thématiques différents. Pour un représentant de la ville de Jaboticatubas, « *toute le monde a eu l'opportunité de s'exprimer, mais l'on ne pouvait débattre certains thèmes que si l'on se trouvait dans le groupe thématique correspondant* ».

Pour un autre représentant de la société civile, du secteur construction civile, cette méthodologie participative se montrait innovatrice, considérée comme « *un type de méthode jamais utilisé* ».

Néanmoins, un autre groupe d'acteurs se positionne à l'opposé de ces éloges à la méthodologie. Un représentant de la société civile – secteur collège d'architectes -

dénonce un caractère « fermé » de la méthodologie :

*« Ils sont arrivés avec la méthodologie prête. Les réunions déjà guidées par un groupe spécialisé soulevaient des problèmes sans les expliquer auparavant, j'étais toujours très critique par rapport à ceci. La discussion était toujours orientée. Les techniciens ont amené les arguments construits car la société civile, d'une façon générale, n'était pas capable de produire son propre débat ».*

Deux représentants de l'état fédéré (appartenant au groupe opposé à l'engagement de l'université) estiment que la conception de la planification utilisée dans le PDDI était ancrée dans la société civile et très peu institutionnel : *« il n'y a pas eu un dialogue avec l'état [de Minas Gerais] et le plan a pris un chemin très académique ! »*

Dans le SCoT lyonnais, les éléments de la méthodologie le plus évoqués par les acteurs interviewés ont été les commissions et ateliers thématiques, lancés au début du processus avec le but de compléter un diagnostic élaboré dans un premier moment par les techniciens. Selon un technicien de l'Agence Urbanisme de Lyon, la méthode n'a pas été différente de celle concernant le SDAL. Pour un représentant du Sytral, les commissions ont permis de mettre en parallèle les acteurs des territoires différents dans les discussions thématiques :

*« Je crois que le fait de faire en même temps des ateliers thématiques, ça a permis à de gens... Dans les réunions de territoires qui souvent ont été publiques, qui sont ouvertes à d'autres élus, les gens des territoires, peuvent montrer qu'ils connaissent leur territoires, mais le mettre en parallèle dans des discussions thématiques, ça les oblige aussi à avoir une vision cohérente avec les territoires qui sont voisins ».*

Représentant du Sytral

Un élu du Grand Lyon affirme qu'il y a eu une stratégie d'élaboration du document : ils discuteraient d'abord ce qui ne posait pas de problème, dans le souci d' *« une pédagogie du travail en commun »*, pour ensuite, traiter les thèmes qui pouvaient engendrer quelque contradiction :



*« D’abord on discute, tout qui ne pose pas de problème, on se rend vite compte qu’il y avait beaucoup de dossiers sur lequel qu’on tombait d’accord. Et ce n’est qu’après qu’on a abordé ces thèmes qui pouvaient, je dirais, engendrer des contradictions, pas obligatoirement des oppositions, des contradictions objectives... ».*

Selon lui, à partir de cela il y a eu une construction d’un équilibre :

*« Je dirais qu’à partir de là, c’est une deuxième phase de discussion dont le but était de dire, voilà, tout le monde doit être respecté, quand même. Et en fait, c’était un peu du donnant-donnant . Il fallait négocier, il fallait que tout le monde y trouve...Il y a eu un intérêt général, quand même à construire. »*

#### **Inter SCoT :**

En ce qui concerne la méthodologie de la démarche, l’on a demandé quels sujets étaient traités dans l’Inter SCoT et qui les proposait.

D’une manière générale, les réponses démontrent une certaine liberté de proposition des sujets par chaque membre représentant des SCoT de la métropole lyonnaise. Quelques acteurs (le Président SYEPAR- Grand Roanne, le chef de projet du SCoT Rives du Rhône et le technicien chargé la démarche à l’Agence d’Urba) mentionnent l’Agence comme la responsable pour « nourrir la réflexion », mais insistent sur une ouverture des propositions aux différents composants :

*« Le contenu est souvent proposé par l’agence et validé par les élus. Il y a le principe de subsidiarité : chaque compétence à son échelle. La plus-value est de dire la cohérence.*

*Ils ont décidé de faire un zoom sur les espaces d’interface entre SCoT. Ils ont fait des études pour donner des éclairages et ils s’arrêtent là. C’est la première fois que l’aéroport est au centre d’une carte. (...)*

*Ça va dans les deux sens, il y a dans le quotidien, beaucoup de choses qui*

*sont ramenées par l'agence d'Urba sur l'actualité, après il y a u plan de travail politique qui a été fait en 2011-2014, et avec des grandes chantiers à ouvrir dans l'Inter SCoT. Donc, les présidents ont listé un certain nombre de grands chantiers, de long terme à apporter. Et après, des choses qui font le roulement des Inter SCoT, tout ce qui est travail d'observation, de dynamiques, la consommation foncière, etc., que l'Agence d'Urba va faire de façon régulière et puis, des fois, les chefs de projets vont sentir qu'il y a un sujet qui est important qu'il faudrait traiter au niveau de Inter SCoT, ou échanger là... ».*

Les élus (les présidents des SCoT) sont cités aussi par quelques-uns comme ceux qui valident les choix proposés par des techniciens.

L'on rencontre à nouveau ici un enchevêtrement du rôle des élus et techniciens dans la démarche.

**Sur cette question liée à la méthodologie utilisée, les cas analysés font sortir quelques points.**

**D'abord, l'on trouve des divergences par rapport à la croyance dans la capacité de la société civile à contribuer aux discussions et à la construction du document de planification métropolitaine. Pour certains acteurs, la méthodologie a su inclure ces acteurs, et pour d'autres, elle serait déjà fermée, ne facilitant pas une vraie construction partagée et construite de façon *bottom-up*.**

**Dans les cas français, l'insertion de la société civile n'est pas mentionnée dans cette question. Pour eux, le document a suivi une méthodologie « traditionnelle » d'élaboration des documents de planification, avec un diagnostic initial, complété par les autres acteurs dans les ateliers thématiques.**

**En effet, l'on touche une caractéristique de l'action publique d'aménagement urbaine en France, qualifiée pour certains comme « un choix des élus ». Dans**

plusieurs entretiens, les acteurs disent qu'il s'agissait d'une affaire de responsabilité des élus. Pour eux, les techniciens seraient là pour « *s'exprimer sur des compétences* » (selon un représentant du département) ou pour « *faire un travail préparatoire* » (selon un élu Grand Lyon). Ils seraient des « *forces de propositions, pendant que les élus sont forces de décisions* » (selon le directeur Sepal). <sup>64</sup>

Cela crée des divergences, car l'importance des techniciens n'est pas laissée de côté. Pour un représentant de la Région, Lyon posséderait un groupe traditionnel de techniciens, « *qui ont une espèce de clairvoyance, cette capacité à dire, à convaincre les élus et à organiser le travail comme ça* ».

A l'échelle métropolitain, plus précisément dans la formation de la démarche Inter SCoT, la présence et le soutien des personnes politiques a été fondamentale, selon le témoignage d'un élu et d'un technicien qui l'ont vécu : « *si l'Inter SCoT avait été conduit par les techniciens, il n'aurait jamais marché. La décision, leur appartient ! La construction d'un truc comme l'Inter SCoT c'est sans arrêt une interaction entre politique et technique, condition favorable pour que ça se passe bien* » (technicien Agence Urbanisme Lyon).

### 5.3 Les participants...

Quels sont les avis des acteurs par rapport à la participation dans l'élaboration des documents analysés ? L'on s'intéresse ici non seulement à leurs sentiments par rapport à leur propre participation, mais aussi, par rapport à la présence et aux actions des autres acteurs présents.

---

<sup>64</sup> Un élu participant à l'Inter Scot affirme : « *Il faut que les techniciens aient toute leur place mais rien que leur place. Ce sont les élus qui décident. Et parfois les techniciens ont tendance à prendre le pouvoir. Ce n'est pas bon ça. ...ils ont la compétence technique. Donc, leur travail est un travail préparatoire. Mais les élus doivent avoir la parole en dernier* ».

### 5.3.1 L'évaluation de la participation des différents acteurs dans le processus

Cette question présente les différents avis sur la participation des différents acteurs dans le processus d'élaboration du PDDI.

Une première constatation parmi les témoignages : il y a eu une participation inégalitaire des communes. C'est un avis partagé par presque tous les acteurs interviewés. L'on trouve des remarques comme « *les communes ne se sont pas entrées totalement comment ils le pouvaient* » (représentant de la société civile – secteur CREA) ; « *la participation des communes a été très bonne pour certains et pour d'autres, pratiquement rien ! Ils participaient quand ils avaient un problème spécifique à résoudre...* » (Sous-Secrétaire SDM-MG).

« *Les gens qui n'ont pas participé ? C'est qu'ils n'ont pas voulu... Nous avons amené les gens du local pour participer, leaders ou pas, ils y sont allés pour dire ce qui se passait dans les villes.* »

(Mouvement pour l'Habitation Métropolitaine)

Les raisons pour lesquelles ils n'ont pas participé entièrement apparaîtront dans des moments postérieurs. La représentante de la ville de Belo Horizonte argumente que les coordinateurs du plan avaient transféré aux communes le charge de faire la mobilisation des acteurs locaux, ce qui a entraîné une participation différente selon le degré d'engagement de chaque ville. En plus, elle note « *une difficulté de faire la discussion de sujets métropolitaines, car ce n'est pas la même chose que débattre les thèmes locaux. Les personnes ne se sentent pas invitées, mobilisées pour participer à cette sphère, aussi éloignée du sol local.* ». Un représentant de l'Agence Métropolitaine réaffirme cette difficulté d'assimilation de la question métropolitaine, surtout de la part des villes plus petites : « *les maires et les plus petites villes n'ont pas assimilé la situation métropolitaine. Il y a des maires qui m'ont dits qu'ils ne savaient rien du PDDI !* ». L'assesseur du Sedru rapporte : « *dans le début, les communes et la société civile étaient un peu « vertes » par rapport à la question métropolitaine...il avait des communes qui étaient plus mures pour la question* ».

Au-delà de la difficulté des villes pour s'identifier avec la question métropolitaine, la question de la complexité du sujet et la capacité des participants (de manière générale) d'y contribuer a été évoquée par quelques acteurs. Pour la représentante de la société civile – Collège des Architectes, « *la question de la mobilisation a péché, le niveau de prise en compte du problème urbain est bas, ce sont toujours les mêmes gens. Le débat a été très limité. La discussion a été orientée. Il existe quatre mouvements organisés pour l'habitation dans RMBH, et un seul a participé. Ils n'ont pas participé car ils n'ont pas voulu, ils ont pensé qu'ils avaient déjà vu ce débat avant* ». Le directeur de l'Agence Métropolitaine partage le même avis : « *Le plan avait-il 3000 participations, Est-ce que ça signifie qu'ils sont allés trop loin ? Rien ! ... C'est discuter un sujet très complexe, tendu, avec un public qui n'est pas capable. Le processus a été très participatif. Qu'est-ce qui a vraiment avancé ? Rien du tout !* <sup>65</sup> ».

L'on constate, néanmoins, une divergence entre les opinions liées à ce sujet. Il y a ceux qui croyaient que la société civile et les communes étaient prêtes pour le débat. C'est le cas du coordinateur général du plan, coté université : « *Nous pensons que tant la société civile que les mairies étaient très préparées, très prêtes pour le plan. Il y avait quelques situations dans lesquelles nous avons remarqué qu'il existait ce mûrissement du sujet métropolitain, mais que les gens manquaient des liens pour discuter la dimension métropolitaine ...l'on était convaincu que le timing était bon, qu'en réalité la société était prête à discuter le sujet* ».

Deux acteurs présentent des avis qui complètent l'idée précédente. Pour eux (un représentant de la société civile, secteur immobilier, et un élu de la ville de Vespasiano) les personnes qui participaient n'étaient pas le citoyen commun, mais ceux qui étaient déjà sensibles au sujet métropolitain. Pour le citoyen commun qu'y participait, selon un élu de la ville de Pedro Leopoldo, « *et qui n'était pas inséré dans le sujet, il restait complètement perdu !* ».

Un autre aspect est souligné par rapport aux participants du processus de discussion et élaboration du plan. Est-ce que leur participation a été représentative de leurs

---

<sup>65</sup> Cette acteur a déclaré aussi que le plan a été élaboré avec une forte idéologie du parti des travailleurs, aussi dénommé « les petistes » : « il y a une idéologie petiste fort, qui dit que tout ce qui est participatif est bon ! Dans le cas du PDDI, il n'a pas été bon ! »

institutions et de leurs enjeux ? Nous rencontrons des réponses divergentes. D'un côté, trois représentants de la société civile et un de l'université se manifestent à faveur de cette légitimité dans la construction du débat, en disant qu'il y a eu une réelle participation : *« pour dire ce que les personnes pensaient, des leaders locaux pour raconter les problèmes des communes »* (société civile, secteur mouvements populaires) ; *« il y a eu une légitimité dans la représentation...il avait un groupe de personnes qui a été toujours présent »* (société civile, secteur CREA).

De l'autre côté, quelques représentants des communes (Ribeirao das Neves, Nova Lima et Belo Horizonte) ont donné une certaine impression de méfiance par rapport à la légitimité de la représentation. Le représentant de Nova Lima exprime ce sentiment, mais aussi celle de la ville de Belo Horizonte : *« c'est une participation plutôt à titre personnel, d'intérêt personnel. Les pouvoirs législatif et exécutif des villes ne se sont pas engagés dans le processus. »*

*« Je ne sais pas si la participation a été légitime pour parler de toute la société. Ils [les villes] ont désigné des personnes pour y participer, mais la participation était libre, les propositions étaient de caractère personnel ».* (Représentant de la Ville Nova Lima)

En effet, le coordinateur général du plan, coté université reconnaît que le processus de participation a été très intéressant, mais qu'il n'y a pas eu une représentation institutionnelle, *« pas seulement des mairies, même de la société civile ! Ce n'est pas une position déléguée. L'intérêt politique aussi a été très faible ».*

Un dernier point, apparu à ce sujet concerne le facteur « temps », mentionné par deux représentants de l'état, coté Sedru. Selon la Sous-secrétaire de SDM-MG,

*« A mesure que le temps passait, nous avons vu une plus grande engagement de la société et des mairies dans le plan. Dans la mesure où le projet prenait corps, le processus participatif s'est augmenté. Alors je pense que nous devrions avoir eu du temps en plus. Parce que c'était un processus croissant, le processus participatif. En réalité, au début, les gens étaient un peu incroyants, d'abord parce qu'ils n'ont jamais été mobilisés*

*pour la planification. Et principalement, dans l'échelle métropolitaine, c'est une chose plus éthérée, plus difficile à être visualisé par les gens. Dans la mesure où les discussions ont avancés, l'adhésion a augmenté ».*

Dans le processus du SCoT lyonnais, par rapport à l'inclusion des différents acteurs, l'on trouve des avis un peu divergents.

L'on trouve ceux qui témoignent d'un débat ouvert entre les territoires concernés. Selon un élu du Grand Lyon, il y a eu pour tous les territoires partenaires des vrais débats au niveau du bureau, avec le lien et les techniciens du Sepal et le « bras armé » de l'Agence Urba. Selon le représentant de la Chambre de Métiers et l'Artisanat, il y avait « *une méthode de travail rigoureuse et sérieuse et qui avait l'avantage de prendre en compte toutes les composantes du territoire, de manière paritaire, égalitaire.* »

L'on relève, d'un autre côté, des paroles des autres acteurs qui avouent qu'il n'y a pas eu une volonté politique d'ouvrir le débat à la totalité de la société. Ils font référence aussi au SDAL précédent et à la démarche Millénaire 3. Ils ont avoué qu'il y a eu moins de participation dans le processus du SCoT lyonnais que dans Lyon 2010 et que le SCoT n'a pas profité de la démarche Millénaire 3, à cause de « *différences politiques* », qui avaient empêché l'inclusion de la société civile.

La participation de la société civile, s'est opérée à travers la société civile organisée, et pas au niveau du citoyen commun. Le Directeur du Sepal explique : « *il y avait quand même des représentants de la société civile, on les a invité....c'est la société civile organisée* ».

Selon les différents témoignages (Élu Grand Lyon, technicien Feyzin, directeur du SEPAL, le chef projet du SCoT Rives Rhône, élu/sénateur), la population ne s'intéressait pas à l'élaboration des documents de planification à échelle de l'intercommunalité. Elle était plutôt intéressée aux PLU.

*« Il n'y a pas de population. Bien sûr qu'il y a la concertation, mais le minimum. On ne peut pas dire que c'est un exercice où la population était partie prenante. Ça reste*

*des approches techniques. »*

Directeur Adjoint de l'Agence d'Urba

Selon un élu et un représentant de l'Etat, quand les citoyens participent, ils y sont plutôt pour défendre leurs intérêts personnels : *« Ils défendent leurs intérêts, en général personnels, et pas une participation à la construction d'une vision globale d'aménagement d'une métropole »*. (Élu Grand Lyon). Il existerait, selon lui, une tendance à des comportements type du NIMBY<sup>66</sup>.

Il n'y aurait pas une tradition, en France, d'amener la population dans la construction des documents de planification. Les citoyens participent au moment de la concertation, mais il s'agit plus de leur donner des informations sur le document qu'une vraie contribution à l'élaboration du document.

*« La concertation en urbanisme c'est une manière plutôt d'informer, de la collectivité d'informer la population ou un certain nombre d'organisations collectifs mais c'est toujours elle qui a le dernier mot. Il ne s'agit pas d'une vraie négociation »*.

Représentant de la Chambre de Métiers et l'Artisanat

Pour un technicien du Grand Lyon il n'y a pas cette habitude : *« Il n'y a pas eu une association de la société civile en continu. Mais c'est très français, ça !...On n'a pas cette tradition d'impliquer fortement la société civile très en amont, d'une manière continue. Surtout dans les exercices de planification territoriale. On sait associer la société civile dans le cadre du pilotage de projets urbains, mais dans des exercices de planification, on n'a pas ce savoir-faire, cette culture. Et puis il faut tenir encore, qu'il faut une volonté politique de le faire comme ça ! »*

Il y avait deux possibilités de participation laissées aux citoyens. La première à travers la consultation publique par des sites électroniques ou dans les mairies (le document

---

<sup>66</sup> NIMBY – « Not in my BackYard ».



a été mise à disposition dans chaque mairie pour que le citoyen puisse faire ses commentaires) et une commission d'enquête qui prenait les avis de ceux qui voulaient s'y exprimer.

La deuxième était à travers la participation au Conseil de Développement, instance représentative des citoyens, définie par loi :

*« Alors, je ne dis pas qu'il n'y a pas des gens qui étaient intéressés, je pense malgré tout que les gens intéressés sont capables d'aller faire des contributions (sur internet ou par courrier) et qu'ils l'ont fait, le milieu associatif l'a fait. »*

(Élu Grand Lyon)

Ces points sont sujets de divergence parmi les avis des acteurs interviewés.

D'abord, la question de la consultation publique est mise en doute. Pour un technicien de la ville de Feyzin qui avait participé du processus,

*« Pour être franc avec vous, s'il [le citoyen] n'est pas dans ces instances-là [conseil de développement, conseil de quartiers] quand est ce qu'il va découvrir le projet ? À l'enquête publique, au bout ? On va lui demander en un mois et demi de venir prendre connaissance du dossier ? Bon courage pour lire le SCoT ! Et puis donner son avis sur un registre d'enquête qui sera analysé par une commission d'enquête... »*

Ensuite, la question de la participation du Conseil de Développement. L'instance a été bien présente dans le processus du SCoT lyonnais, selon les avis (élus Grand Lyon, technicien Feyzin, Directeur Sepal). Un élu du Grand Lyon soutient : *« ...Les contributions citoyennes, on les a eu par le conseil de développement qui représente vraiment les citoyens »*.

Néanmoins, d'autres acteurs soulèvent des doutes par rapport à la représentation des citoyens par le Conseil de Développement. Pour la directrice de la RUL, *« Il y a le conseil de développement...mais ce n'est pas parce qu'on a réuni 40 personnes dans un conseil métropolitain, qu'on aura une vision du citoyen. Surtout dans le conseil de développement, on a souvent des citoyens qui sont déjà engagés et qui ont un point*

*de vue, il y en a beaucoup qui sont d'anciens responsables de collectivités ». Pour un ancien technicien de l'Agence d'Urba et actuel membre du Conseil de Développement, « Alors, on se gargarise du fait que le conseil de développement est intervenu dans l'Inter SCoT. Il a dit des choses, mais le conseil a aussi des inconvénients, ce n'est pas de la totalité de la société civile. Il faut être sérieux. Je vois que le conseil fait des choses intéressantes, mais ce n'est pas tout et ça n'a jamais été une mise en débat des orientations du SCoT au niveau local ».*

Les raisons pour ne pas procéder à un processus avec intense participation du citoyen sont mentionnées par un élu du Grand Lyon (Conseiller municipal de la ville de Lyon, Vice-Président du Grand Lyon :

*« ...pour les élus, si n'est pas obligatoire, pourquoi je le fais ? (...) J'imagine que quand il y a une population très composite, qui sait lire, qui ne s'intéresse pas, ça demande des efforts particulièrement importants pour apporter la connaissance tout bêtement. Pour mettre les doigts sur les véritables enjeux, sans manipuler. Ce n'est pas facile de le faire ».*

La représentante de la Région complète l'idée en disant que serait « *un challenge vraiment compliqué* ».

Ce manque de volonté politique est mentionné par d'autres acteurs. Un technicien du Grand Lyon l'avait déjà pointé dans une remarque citée ci-dessus et le président du Conseil de Développement complète : « *Non, il n'y a pas eu une commande politique pour le faire. L'enquête publique n'a rien bougé. On est dans un période où on n'est pas ouvert à cette respiration citoyenne... les gens sont plus dans la revendication. Il faut des cliques politiques. Il faut tout un apprentissage citoyen.* »

#### **Inter SCoT :**

La participation de la société civile est peu abordée par les acteurs interviewés de l'Inter SCoT. Le seul qui ait touché le sujet a donné des avis convergents avec ceux cités antérieurement, c'est à dire, qu'il y aurait un manque d'intérêt de la société civile par rapport à la démarche :

*« Il faut revenir plusieurs années en arrière. C'est l'apanage des vieux pays. C'est des pays où tout va doucement. Quand on dit la société civile, nous déjà, avant de les faire sortir de leur parcelle... S'ils s'intéressent à leur commune, C'est déjà bien ! Qu'ils s'intéressent aux Intercos ? Ou au SCoT ? Et Inter SCoT ? Ils ont d'autres soucis ! Ici c'est la société civile structurée par le Conseil de Développement. Il y a un Inter Conseil de Développement. Ils avaient essayé de réunir des citoyens motivés, venant des différents conseils. »*

(Chef de Projet Rives du Rhône)

**Sur ce point, la participation de la société civile est mise en relief. L'on trouve des grosses différences par rapport à la participation de la société civile au Brésil et en France.**

**Dans le processus du PDDI, la société civile serait au cœur du processus, même si sa contribution réelle au processus est mise en question par les acteurs interviewés.**

**Dans le cas français, les acteurs affirment qu'il n'y a pas en France la tradition d'amener la société civile directement dans le processus. Au-delà (ou derrière ?) cette « tradition », il y aurait une manque de volonté politique de le faire, selon les témoignages.**

**Dans les deux cas, la représentativité institutionnelle est mise en question. Dans le cas français, le doute serait par rapport à la représentativité de la société civile par le Conseil de Développement et dans la RMBH, les interviewés font référence à un problème de représentativité institutionnelle en général.**

**Dans les deux processus d'élaboration des documents de planification métropolitaine, les participants auraient des motifs personnels et ne seraient pas l'expression des institutions qu'ils sont supposés représenter.**

**Il est important de souligner que dans le cas français, ce qui est mise en doute par les interviewés c'est la participation du Conseil de Développement comme légitime représentant de la société civile directe, c'est à dire, du citoyen. Au contraire, les**

**acteurs de la société civile organisée (plus spécifiquement les chambres consulaires) seraient les plus actifs dans le processus, selon les avis récoltés.**

**Un autre point qui sort des deux cas analysés serait l'existence d'une communauté technique forte qui serait à la base des processus. Dans le PDDI, les « veuves du PLAMBEL », qui se sont ajoutées à d'autres acteurs pour composer le « Collège Métropolitain » semble donner une forte base technique, présente et active pendant tous les moments d'élaboration du document. Dans le cas français, le rôle de l'Agence d'Urbanisme est fondamental pour l'élaboration du SCoT lyonnais, et surtout dans la démarche Inter SCoT.**

### **5.3.2 L'existence d'un débat interne dans chaque institution afin de discuter les questions concernant l'élaboration du document**

Dans le cas brésilien, seuls les acteurs représentants des mairies de la RMBH ont répondu à cette question. Dans toutes les villes, sauf pour la ville centre, la réponse a été négative : il n'y a pas eu un débat interne pour discuter les priorités de chaque ville et arriver à élaborer des propositions à présenter dans les arènes principales de débat du PDDI. Ils affirment que la participation de chaque personne représentant de la ville était à titre personnel.

*« Non, une technicienne a participé selon son propre intérêt, par le fait d'aimer la discussion. »* Représentant de la ville de Ribeirao das Neves

*« Comme il y avait des axes thématiques, ils ont désigné les gens, il n'y avait pas de discussion interne, les propositions avaient un caractère personnel, selon leurs perceptions du plan ». (Représentant de la ville de Nova Lima)*

Par rapport à la ville de Belo Horizonte, la situation a été différente. Selon leur représentant, le maire de la ville avait délégué un secrétariat spécial avec la finalité d'accompagner le développement du PDDI, et désigné un groupe interinstitutionnel avec le but de discuter spécifiquement les propositions du plan. Mais il s'agit de la

ville centre, qui, au contraire des autres, est dotée d'un fort appareil institutionnel et d'une très bonne structure technique. Selon leur représentante :

*« La participation des mairies est en rapport direct avec la propre organisation de la mairie. Nous avons une grande faiblesse de capacité institutionnelle parmi les mairies de la RMBH ».*

Dans le SCoT lyonnais, la réponse est oui pour certains groupes d'acteurs. Dans ce cas, quand il existait un groupe interne pour débattre le document, il n'était pas nombreux. Sauf pour l'Etat, dont le représentant indique qu'il avait mobilisé les différents services compétents de l'institution. Pour d'autres, la réponse est négative et la représentation de l'institution dans le processus a été faite seulement par la personne interviewée (comme c'est le cas du SYTRAL, par exemple) ou par un autre représentant.

*« Il avait un débat et à nous, il incombait la responsabilité de mobiliser un ensemble de services, qui portent différentes compétences, pour qu'ils s'associent, soit pour qu'ils viennent avec nous, pour participer à des réunions, pour porter leurs messages... »* (Représentant de l'Etat)

*« Oui, les réflexions qu'on pouvait nourrir... C'est ce qu'on appelle le bureau municipal, où vous avez la réunion de tous les élus, la majorité des adjoints et c'est dans ce bureau où la thématique du SCoT apparaissait de temps en temps au moment où on pensait que c'était intéressant d'en parler... »* (Représentant de la ville de Feyzin)

## **5.4 Les conflits...**

Cette question cherche à comprendre s'il y a eu des conflits dans les processus d'élaboration des documents. L'on veut savoir si les acteurs ont perçu l'existence des conflits et, dans le cas positif, comment ils se sont résolus.

#### 5.4.1 L'existence et résolution de conflits

Dans le cas brésilien, la réponse a été positive par rapport à l'existence de conflits, selon la plupart des interviewés. Néanmoins, les thèmes, le degré et l'éventuelle solution est examiné de manières diverses par les acteurs.

Les thèmes le plus mentionnés dans la RMBH comme objets de conflits ont été ceux de l'extraction du minerai de fer, les transports et la préservation environnementale. Il n'y a pas eu des très grandes différences d'avis sur les thèmes parmi les acteurs. Les seules avis divergents sur les sujets conflictuels portent sur la question de la santé, retenue par le représentant de la société civile – secteur habitation sociale, le sujet de l'habitation, mentionné par un représentant de l'état, et un conflit entre la société et le gouvernement, selon un assesseur du Sedru. L'on peut observer que cette petite différence entre les appréciations pourrait venir du fait que les gens ont été divisés par groupes de débats avec différents thèmes, en occasionnant les avis différents sur les sujets de possibles conflits.

Sur le degré des conflits, l'évaluation varie aussi parmi les acteurs. Pour certains, « *il y a eu une grosse discussion* » (représentant de la ville de Contagem), et pour d'autres, « *des conflits ponctuels* » (coordinateur-adjoint de l'université). Il y a même un témoignage qui affirme : « *il n'y a pas eu des conflits, il y a eu des débats avec des opinions divergentes* ».

Les éventuelles solutions ne sont pas des sujets sur lesquels les avis divergent beaucoup. S'il y a eu des conflits, la plupart des acteurs estiment qu'ils ne se sont pas résolus au moment du débat. Un représentant du groupe de coordination de l'université explique que les « principales questions » étaient traitées ultérieurement à partir de l'établissement de politiques spécifiques. Un élu de la ville de Pedro Leopoldo signale le rôle des techniciens : « *les conflits étaient débattus, amenés ensuite à l'aréna et laissés pour que les techniciens puissent faire un approfondissement du sujet. Ils étaient renvoyés à des analyses des techniciens* ».

Une grande partie des acteurs déclare que les conflits ont été incorporés dans les

rapports sur les débats. Pour le représentant de la société civile, secteur foncier :

*« Dans les groupes auxquels j'ai participé il n'y avait pas d'affrontement des positionnements. Il y avait des discussions, par exemple la discussion sur la sécurité, dans un groupe auquel j'ai participé, il y avait des avis antagoniques sur ce sujet. L'on a fini par produire un rapport tout à fait intéressant. Ils ont incorporé les deux positions, ce n'était pas l'heure d'affirmer la position définitive. C'était l'heure du consensus ».*

La représentant de Belo Horizonte déclare que *« presque tout ce qui apparaissait dans les débats était enregistré. S'il y avait un conflit, il était enregistré. Comment est-ce que ces choses ont été traitées dans le document final ? L'on ne sait pas ! »*. Un élu de la ville de Vespasiano observe *« il y a eu des conflits d'idées, mais ils ne sont pas allés plus loin car ils [les organisateurs] ont accepté beaucoup de chose. La compilation des données a tenu compte de beaucoup de chose. Parfois, elle a été généralisée pour ne pas entrer en conflit. »* (**Obs. cela nous donne une idée du fait que les acteurs étaient conscients d'une certaine limitation de leur participation, et aussi du caractère « généraliste » du plan**).

La Sous-Secrétaire du SDM-MG (et coordinateur général du PDDI côté état) a dit : *« les débats ont été très riches. Nous avons essayé de rendre compatibles les questions, l'on est arrivés à un consensus. Il y a une série de recommandations à partir du plan pour l'élaboration d'études et plans spécifiques, parce que le PDDI établit les grandes lignes directrices »*.

Dans le cas du SCoT lyonnais, la réponse est « oui » pour certains et pour d'autres, « non », par rapport à l'existence de conflits. En même temps que le représentant du Département avait mentionné qu'il n'y a pas eu de conflits spectaculaires, un des élus nous a avoué qu'ils avaient des débats vifs, même s'ils étaient arrivés à trouver un consensus.

*« De fois on avait des débats un peu vifs ! Mais on a réussi vraiment à avoir un consensus, même des gens qui n'étaient pas d'accord »* (Elu Grand Lyon)

*« Il n'y a pas eu de conflits spectaculaires. Un cas spécifique qu'on peut mentionner*

*concernait les collèges, que certains territoires voulaient absolument, mais une analyse démographique n'en montrait pas la nécessité».*

(Représentant du Département Rhône)

Pour l'Etat, le premier conflit plus fort a été lié au développement économique : « *le SCoT voulait aller loin et la chambre de commerce les poussait* ». En même temps, l'ambition démographique était insuffisante aux yeux de l'État et un troisième conflit était lié à la façon de transcrire la DTA dans les sites sensibles (comme l'aéroport, par exemple).

Pour le technicien de Feyzin, le rôle du Sepal était justement de prendre des décisions (avis partagé par le représentant de la Chambre de Métiers). Ils animaient la concertation du débat, en proposant des réflexions et tout au bout il fallait faire un consensus. L'instance était chargée de faire la « digestion » de la matière et puis de leur rendre compte. « *Dans l'atelier, on discutait et ensuite le Sepal prenait l'ensemble de propositions et préconisations pour ensuite rendre quelque chose le plus consensuel possible.* »

Dans la démarche Inter SCoT, l'on ne trouve pas une homogénéité dans les réponses des acteurs interviewés. Ils convergent sur le point qu'il n'y a pas trop de conflits dans la démarche.

Pour l'un, il n'y a pas de conflits, mais des « sujets délicats ». Selon un autre, il n'y aurait pas des sujets controversés, il y aurait surtout des conflits de personnalités différentes.

Une des raisons serait la mise en place d'une méthodologie de travail commun, mentionnée antérieurement par un élu du Grand Lyon pour les cas du SCoT et de l'Inter SCoT. Ils ne touchent pas les sujets délicats : « *On évite d'aborder ce qui pourrait poser des problèmes* », avoue le chef de Projet du SCoT du Grand Roanne.

Deux acteurs ont mentionné le défi de mettre en cohérence les divers intercommunalités des territoires, car elles présentent différents degrés de



structurations, de services, de compétences.

**Les conflits extraordinaires ne semblent pas être caractéristique des processus d'élaboration des documents de planification. Au moins, cela est l'impression que les acteurs interviewés nous donnent dans les deux cas analysés.**

**Dans les deux cas analysés, des conflits ont été mentionnés par les acteurs. Néanmoins la façon dont ils ont été décrits, nous laisse penser qu'ils n'étaient pas trop importants pour le processus. La quête d'un consensus est mentionnée de manière privilégiée.**

**Le rôle des équipes coordinatrices est souligné dans la résolution des conflits. Au Brésil, quand il y avait des conflits, ils étaient intégrés aux comptes rendus des débats, laissant un éventuel traitement pour un moment postérieur, soit dans l'inclusion au document final, soit comme politique spécifique. Dans le SCoT lyonnais, la vision des acteurs est celle du Sepal comme acteur responsable pour « digérer » les conflits. Selon eux, l'instance travaillait postérieurement sur les sujets d'éventuelles dissensions et les rendait consensuels.**

**L'on retrouvera ces questions dans les prochaines sections d'évaluation des résultats.**

## **5.5 La co-construction du document**

Cette question aborde la vision des acteurs sur leurs contributions à la construction des documents analysés. Nous essayons de comprendre comment ils se sentaient par rapport à leurs participations au processus. Est-ce que leurs demandes ont été intégrées au document ? Peut-on dire qu'il y a eu une construction collective du document ?

### **5.5.1 L'évaluation sur la construction collective, les contributions et participations dans le processus d'élaboration du document**

Par rapport à l'étude du cas brésilien, nous rencontrons des divergences. Une partie des acteurs interrogés pense que la discussion n'était pas le résultat d'une vraie interaction des acteurs. C'est le cas d'un représentant de la société civile (secteur collège des architectes) et de deux représentants des communes (Nova Lima et Contagem) et d'un élu de Pedro Leopoldo.

*« Ils avaient déjà les lignes directrices et un esquisse de ce que serait le plan. Ils ont adopté une démarche participative pour donner cette caractéristique au plan, et bien qu'ils aient profité beaucoup des données des participants, je crois que c'était juste pour légitimer le processus. Plusieurs gens se sont demandés : qu'est-ce que je fais ici ? ». (Représentant de la ville de Nova Lima)*

Ils argumentent que le résultat final vient surtout du regard des techniciens. Comme le dit le président du collège des architectes, « *Le débat a été orienté. Les techniciens ont amené les arguments déjà construits car la société civile n'arrivait pas à produire son propre débat. Le résultat final correspond un peu à ça* ». Dans le même sens, les représentants de la ville de Nova Lima disent qu'ils avaient le sentiment d'avoir été invités à participer afin de légitimer le processus. Pour la ville de Contagem, le représentant déclare que la version finale vient de l'université et du Sedru. En fait, c'est le même sentiment que l'élu de Pedro Leopoldo avance : « *la plupart des gens ne se sont pas éveillés comme citoyens métropolitains. C'est pour ça que dans les débats, il y avait toujours des acteurs qui avaient le pouvoir de décision type top-down.* »

Dans ce même groupe des « insatisfaits » de leur contribution, apparaît le témoignage de la représentante de la société civile, secteur habitation sociale, qui avoue qu'elle s'est sentie « usée » par l'état, car ils ont invité beaucoup de gens à participer et à la fin, ils n'ont pas assumé leur compromis. Néanmoins, cela dénote une insatisfaction vis à vis de l'institution de l'état et non du processus d'élaboration du plan :

*« Initialement je savais que c'était une demande des communes, mais que l'état fédéré soutenait politiquement. Et il a soutenu, sagement dans le moment propice. Il a su profiter/retirer des avantages politiques de ce moment. Loup et agneaux ensemble ! Je m'en suis aperçu le 2 décembre quand ils ont interrompu la présentation du plan. Nous avons été utilisés politiquement ! ». <sup>67</sup>*

Un autre groupe d'acteurs se déclare bien satisfait du résultat, dans le sens où ils voient que la synthèse du travail incorpore ce qu'ils avaient débattu dans les ateliers. C'est le cas du représentant de la ville de Jaboticatubas et de Belo Horizonte, d'un représentant de la société civile (secteur foncier) et de deux représentants de l'université. Les universitaires annoncent : *« Les propositions viennent certainement de l'interaction des acteurs. Le représentant de la ville de Jaboticatubas affirme : « J'ai trouvé cela très démocratique. Dans la synthèse, il y avait ce que nous avons dit, c'était très cool, normalement ils réunissent les techniciens et ils font le plan, mais ce n'était pas comme cela. »*

*« La méthodologie a été bien appliquée, pour amener les gens, et faire inclure le résultat de cette participation. J'ai vu des données qui se sont sorties de notre groupe de débat et qui ont été incorporées dans le travail final. Ça c'est important ! Ils nous apportent le sentiment d'appartenir au processus ! »*

Représentant Société Civile – Secteur foncier

Dans le SCoT lyonnais, l'on trouve, de manière générale, les acteurs qui se montrent satisfaits du résultat du document, en disant que leurs demandes ont été acceptées par le Sepal. Selon le Directeur du Sepal,

*« Ce n'est pas étonnant qu'à la fin, ils disent oui, ça a été pris en compte.*

---

<sup>67</sup> A la fin du processus, le plan n'a pas été présenté selon le chronogramme prévu. Le gouverneur a voulu l'étudier avant de faire une présentation officielle. Cela a provoqué des mouvements de la société civile pour contraindre le gouvernement à libérer le plan, considéré comme une construction démocratique. Il y avait une crainte que le plan soit « mis sur l'étagère » et que les avancées vécues dans le processus soient perdues.

*Ils ont été consultés deux fois et les deux fois avec une large volonté de prendre en compte tout qui ne remettait pas en cause les grands choix...dans la mesure où ça s'inscrit dans les grands choix, les élus du bureau ont accepté, mais ça a été très lent, fastidieux, puisqu'on a repris remarque par remarque et qu'on a arbitré à chaque fois...donc, il y a eu un vrai travail politique. »*

La plupart des acteurs estiment qu'ils ont beaucoup participé au moment du diagnostic et dans les ateliers.

Quand on l'interroge sur la contribution des acteurs à la construction du document, le directeur du Sepal pointe une « volonté » des élus de faire un document le plus co-construit possible :

*« ...ça a été une volonté, pas une stratégie, c'est une volonté d'avoir le document le plus partagé possible. Si le document, on veut qu'il produise des effets, si c'est que le nôtre, il y a peu de chances que ça se produise. (...) »*

*Donc, la stratégie des élus ça a été on prend en compte le plus possible des attentes de l'Etat, de la région, des chambre, en de telle sorte qu'ils puissent se l'approprier et qu'il ne soit pas seulement notre document, mais qu'il soit leur document aussi. »*

Directeur Sepal

Seul un acteur exprime son insatisfaction du résultat, il s'agit de celui qui représente le foncier : *« En fait, ils s'autoalimentent, ils produisent des documents à destination d'autres élus, ça vit en vase-clos, sans aucune ouverture à la société civil, c'est vrai ! Ils produisent des papiers, des études, des rapports, en sachant que c'est quand même nous [le secteur foncier] qui au final... en fait c'est l'administration qui planifie, mais c'est quand même nous qui réalisons ! »*

Par rapport au partage des décisions et à l'idée que le résultat puisse sortir d'un éventuel équilibre des forces, l'on trouve des réponses diverses. La grande majorité a

répondu que le document a été bien co-construit, qu'ils avaient bien travaillé ensemble. Mais, quand on analyse la question de la décision, et l'équilibre de forces, des renseignements supplémentaires apparaissent.

Sur le thème du transport, le représentant du SYTRAL affirme qu'il y a eu une co-production du projet du document du début jusqu'à la fin, car c'est un sujet sur lequel les diverses institutions ont des compétences : *« le Sytral gère le transport en commun, le Grand Lyon gère la voirie, les maires ont le pouvoir de police, les stationnements, les sens interdits, etc. la région on est sur un territoire commun avec 2 grandes gares »*. Il souligne la nécessité de ce partenariat : *« Si on n'a pas la région avec nous pour faire le SCoT, dans la mesure où on dit une étoile ferroviaire qui fonctionne mal par ce que ça s'embouteille au milieu, si on ne travaille pas avec eux, il se coupe quelque chose, et puis, l'État aussi a les routes et autoroutes »*. A la fin, il dit : *« Quand le SCoT base les choses sur un réseau métropolitain, qui est composé du métro, du Sytral, des trains de la région, et des grandes autoroutes de l'État, on est bien obligé de se mettre d'accord sur ce que l'on va écrire. »*

L'achèvement d'un consensus n'est pas facile, selon les témoignages. Selon le technicien de la ville de Feyzin : *« Pendant ces ateliers-là, il y a eu des discussions qui étaient très constructives... ce n'est pas évident autour d'une table. De se dire, cette décision, il faut la prendre. Mais pendant ces ateliers, il avait ces fameux débats sur les enjeux...ils amenaient des choses. Et puis, il faut prendre la décision la plus consensuelle. Là, il y avait du débat, on était dans le dur ! Des décisions pas faciles à prendre ! »*. Pour la représentante de la Région,

*« ...je pense que finalement le SCoT, le travail des groupes de travail, le bureau avec André Chassin et l'Agence d'Urba, qui ont fait un gros travail d'explications, de compréhension, d'essayer toujours de tirer vers le haut, malgré le manque de consensus, parfois, ce travail est finalement très très important, même si parfois il ne se trouve pas forcément dans le document final. »*

Malgré tout, le sentiment domine que le document (et la décision) appartient aux élus, qu'il s'agit d'un choix des élus. Le représentant de la Chambre d'Agriculture dit :

« ...les élus étaient là pour faire leur document, quand même. Nous, on était là pour apporter des éléments de connaissance, d'enjeu pour nous. C'est essentiellement les élus, les collectivités qui ont bâti leurs...de ce qu'ils ont pu retirer en tenant en compte les réflexions de tout le monde. C'est eux qui ont fait, très clairement ». La vision du représentant de la Chambre de Métiers, réaffirme cette vision : « ... je ne me serais jamais imaginé qu'une association puisse avoir prise sur les décisions des élus qui élaborent un document d'urbanisme. Je pense que c'est pure illusion....je ne pense pas honnêtement qu'il puisse y avoir un rapport de forces. Quant à nous, nous sommes Personnes Publiques Associés. Nous avons conscience de la place qui nous est octroyée par le législateur dans cet édifice juridique. Nous n'avons pas la prétention d'avoir la prééminence et de pouvoir imposer quoi que ce soit par la force aux partenaires qui sont en face de nous. La loi est claire, une association, mais c'est bien la collectivité compétente qui est l'autorité pour rédiger de document. »

C'est dans le témoignage du Directeur du Sepal, qu'on peut voir renforcé cette idée liée à la force des élus de la collectivité. Selon lui, le consensus est arrivé à la fin, mais c'était « fondé sur un choix fort qui est celui du développement...donc, le scenario qu'on a travaillé, c'est le scenario du développement, donc un choix de développement assez intensif...». Et il souligne : « La question de l'intensité du développement a été quand même pas évidente au départ, mais progressivement, on a réussi à convaincre les gens que pour une aqql comme Lyon le choix du développement était indispensable ». Selon lui, cette idée du développement était un choix du président et il fallait que le SEPAL « se débrouille » pour en élaborer un (cf. section 5.1, p. 211).

*Et forcément, c'est un mariage. Réussir ce mariage c'est de prendre du temps à partager, à discuter, à s'acculturer, à se connaître. En tout cas, ça donne des résultats... Un peu de compromis, par ce qu'on a discuté... et pas forcément très ambitieux...*

Représentant de la Région

**Inter SCoT :** Sur cette question, l'on retrouve des avis qui racontent une certaine liberté de proposition des sujets à débattre dans la démarche, même si les élus se rencontrent deux fois par an pour décider les thèmes d'intérêt à étudier.

Derrière cette « stratégie » de travail, l'on touche à des enjeux politiques qui expliquent cette liberté d'action.

D'abord, il y a des réticences des agglomérations voisines par rapport au « Grand Méchant Lyon ». Ensuite, et toujours lié à la crainte d'une éventuelle suprématie de l'agglomération centrale vers les périphériques, il n'y a pas un consensus par rapport à la nécessité d'une instance formalisée institutionnelle métropolitaine. Selon le témoignage d'un participant de la démarche : *« Le président du SCoT qui va accueillir la prochaine rencontre des présidents devient l'interlocuteur de la démarche...c'est un sorte de présidence tournant, mais officieuse, parce qu'il y a des enjeux politiques de gouvernance qui font que les élus ne voulaient pas voir émerger une nouvelle entité politique métropolitaine avec un président de cette entité!... »* (Chef de Projet Rives du Rhône).

*« Donc, la démarche informelle, souple permet mieux de faire comme on veut. On n'est pas contrainte par des règles....et finalement on s'aperçoit que sans cette pression, on arrive à être efficace quand même. ...il y a eu tellement dans le passé, des craintes des territoires, qu'ils allaient se faire bouffer par le grand Lyon, que cette relation leur va bien. »*

Directeur Sepal

*« Sur l'Inter SCoT cet plutôt partagé. Pourquoi, parce que ces sujets-là sont proposés par des techniciens. C'est les techniciens qui font émerger les problématiques ou les sujets qui vont être traités à l'échelle de l'Inter SCoT.*

*Donc, dès lors qu'il y a un sujet qui est manifestement d'intérêt de l'Inter SCoT et qui est partagé par l'essentiel des membres, il est proposé ensuite aux élus qui généralement le valident. A la rencontre des présidents, une rencontre annuelle ou on rend compte des travaux qui sont en cours, on propose des nouveaux sujets. C'est plutôt partagé et ce n'est pas le Grand Lyon qui dit, qui donne ces ordres, non !*

Cette thématique pose des interrogations sur le partage des décisions lors de l'élaboration d'un document de planification.

Au Brésil, l'on rencontre des avis partagés entre un groupe qui pense que le résultat du processus vient d'un choix des techniciens, et d'autres qui croient que le résultat est légitime et issu d'une construction démocratique.

Dans le cas du SCoT lyonnais, la plupart des acteurs se disent satisfaits du résultat, en disant que leurs demandes y ont été intégrées, même s'ils se montrent conscients de leurs limitations sur la décision du document (cela a été mentionné antérieurement). Pour eux, il s'agit d'un document élaboré par des élus, en étant un choix des élus. Le directeur du Sepal indique qu'il y a eu un travail fin d'analyser les propositions des acteurs et, lorsqu'elles allaient dans les sens des grands choix (préétablis par les élus), ils les prenaient en compte.

La démarche Inter SCoT se rencontre toujours en cours de réalisation car il s'agit d'un suivi de la mise en œuvre des SCoT. De cette façon, l'analyse de la présente question s'est fait donc sur cette démarche en cours d'exécution. Les témoignages montrent une liberté d'action et de propositions des thèmes, comme mentionné dans la question antérieure.

## **5.6 Les résultats...**

L'on s'intéresse ici aux avis des acteurs par rapport au résultat du processus. Est-ce qu'ils ont été satisfaits des résultats ? Pour eux, les résultats sont-ils représentatifs de leurs demandes ? Y a-t-il des sujets qui n'ont pas été traités ? Qu'est-ce qu'il aurait pu être différent ?

### **5.6.1 L'évaluation des résultats**

Dans le cas brésilien, les réponses sont positives pour la plupart des interviewés, sauf



pour ceux liés au gouvernement de l'état (le groupe qui était opposé au recrutement de l'université). Plusieurs aspects positifs ont été soulevés :

- Le processus a été très démocratique (Jaboticatubas, société civile – secteur foncier, « *normalement, les techniciens se réunissent et élaborent le plan, cette fois ci, ça n'a pas été comme ça !* » (Représentant de Jaboticatubas) ;
- Le réseau de contacts a augmenté (Nova Lima et élu Vespasiano) : « *un point qui a avancé dans ce processus a été la connaissance d'un réseau de gens de l'état et de la société civile* ». (élu Vespasiano) ;
- Il englobe les principaux sujets métropolitains : (Sous-Secrétaire, assesseur Sedru) : « *il est bien englobant. Il a pris les 10 sujets métropolitains prévus par la loi et qui sont de responsabilité de la gestion métropolitaine. Il est arrivé à un niveau de détail et propositions d'actions, qui représente un référentiel pour le gouvernement. Il est bien englobant et consistant !* »
- Nous sommes arrivé à un niveau de maturité de la société civile (conseiller et représentant Société civile, côté CREA) sur les questions métropolitaines.
- Le plan est très positif, malgré la limitation du temps et des ressources financières (Coordinateur général cote université et directeur agence métropolitaine).

D'autres avis ont apparus avec les points positifs. Ce sont des critiques plutôt « constructives » :

- S'il y avait eu du temps en plus, les propositions auraient pu être plus détaillés ; (Nova Lima)
- La concertation institutionnelle a été un peu problématique (Coordinateur général, côté université) ;
- Il n'y a pas eu une participation des groupes de dirigeants des entreprises (ME-DEF) ; (représentant société civile côté foncier) ;

Il y a une idée qui apparaît dans quelques témoignages lié à la question de l'exhaustivité du plan. Selon le représentant de la ville de BH : « *Le plan n'épuise rien en lui-même, il ouvre des chemins, il doit donner la continuité* ». Cet aspect du plan a été mentionné aussi par le coordinateur général. Il a reconnu qu'ils avaient voulu donner au plan la caractéristique de ne pas être un produit fini mais un processus

d'engagement de la problématique métropolitaine. Et ce que l'on peut observer c'est que cette idée est vue comme positive ou négative selon les acteurs. Pour le représentant de la ville de BH, c'est plutôt positif. Au contraire de l'avis de l'Assesseur de l'Agence Métropolitaine : *« il n'est pas conclusif en rien ! Il oriente toujours les situations pour être débattues après ! »*.

Encore sur les évaluations négatives, l'on rencontre celle du directeur de l'Agence Métropolitaine : *« Le plan a des indices forts d'académisme ! »* et celle de l'assesseur de la « Casa Civil » : *« J'ai entendu dire que le PDDI n'est pas prêt ! Ce qui est là ce sont des études. De la manière dont il a été élaboré, éloigné du noyau dur du gouvernement, il a fini par prendre un chemin très académique. Il s'est transformé en un regroupement d'études sur la région métropolitaine. Les études ont leur valeur, mais elles sont désarticulées »*.

Par rapport aux sujets qui manquent dans le document, l'on ne trouve pas trop de mentions. Seuls deux sujets sont apparus : celui de l'habitation, mentionné par le représentant des mouvements sociaux pour l'habitation métropolitaine et celui du transport, par le représentant de la ville de Contagem et par une des coordinatrices du plan côté université.

Dans le SCoT Lyonnais, l'on rencontre des réponses très positives par rapport au résultat du document. Le technicien de Feyzin pointe comme une richesse le fait que l'approche de l'aménagement urbain soit ouverte sur des thèmes peu traités autrefois, comme celui lié à l'environnement, social et à l'économie. Pour le Sytral, le fait que le document soit souple semble être un avantage :

*« À l'époque qu'on vit, on voit que les choses se modifient de plus en plus rapidement. Donc cette souplesse c'est bien, j'aurais tendance à dire, un document qui préserve vraiment ce qu'il faut préserver et qui donne des bonnes orientations interprétables, certes, pour moi, ça me convient plutôt !...je préfère ce genre de démarche, on précise au fur et à mesure.... Moi à la limite, j'apprécie le niveau du document, pour moi, ça a été fait correctement. »*.

Le représentant de la Région soulève toujours le côté de l'effort de partenariat du document :

*« Moi qui les ai vu quand même de près, travailler de l'intérieur, je trouve quand même que l'effort d'appropriation de partenariat, d'entraîner au maximal des élus, des services, c'est quand même très vertueux, très exigeant. Probablement très payant pour l'avenir, même. »*

Sur les sujets qui n'ont pas été traités, il n'y a pas de grandes concordances dans les réponses.

Pour un élu et deux techniciens, il manque la volonté d'écouter la population sur le projet, une élue avoue qu'elle regrette le fait qu'ils n'ont pas pu se rapprocher plus de la population. Le représentant de l'État pointe un sujet non traité- le déchet et désigne la question de la densité économique et de l'optimisation foncière comme n'étant complètement pas aboutis dans le document.

Le degré de précision est une question beaucoup citée parmi les réponses aux deux questions. Pour l'État, le SCoT pourrait être plus prescriptif sur certaines thèmes afin d'engager plus facilement sa mise en œuvre. Pour un élu/sénateur, les orientations stratégiques sont bonnes, mais dans le détail, le document n'est pas allé assez loin.

Dans le cas de l'Inter SCoT, les résultats n'ont pas été abordés dans les entretiens, car il s'agit d'un processus en cours.

**Les documents sont évalués en général, de manière positive par les acteurs dans les deux cas. Il y a des critiques spécifiques à chacun, qui dépendent dans la plupart de cas, des visions ponctuelles des acteurs.**

**Néanmoins, l'on trouve deux points soulevés par les acteurs qui se répètent dans les deux cas. Le premier est par rapport au degré de précision et d'exhaustivité du plan. Les acteurs considèrent que les documents ne sont pas allés assez dans le détail des propositions.**

**Et une deuxième question concerne l'effort de coopération impliqué par le**

processus. Dans les deux cas, la création ou renforcement des réseaux métropolitains a été pointée comme une caractéristique positive des résultats des documents de planification.

### IIème Partie :

Cette deuxième partie a comme objectif de traiter les questions qui sont plutôt liées à ce que le processus a représenté pour les acteurs, en touchant à des questions plus symboliques qui sont sorties du processus.

#### **5.7 L'existence d'une conscience/identité métropolitaine**

Dans le cas brésilien, la vision des acteurs est qu'il n'existerait pas encore une conscience métropolitaine, selon la majorité des interviewés.

*« Les citoyens n'ont pas conscience de la métropole comme citoyens métropolitains. La plupart des gens ne se rendent pas compte, ils ne se sont pas éveillés comme citoyens métropolitains ».*

Elu Pedro Leopoldo

*« Il est difficile, je ne sais pas même si le citoyen municipal existe, donc, le citoyen métropolitain... mais il est important de maintenir ces «idée-force».*

Coordinateur institutionnel Coté Université

Le directeur de l'Agence Métropolitaine déclare qu'il existe une conscience liée surtout aux problèmes, mais sans que l'on imagine d'éventuels bénéfices. C'est le même sentiment avoué par le représentant de la société civile, secteur foncier : *« ces choses éveillent/touchent ceux qui souffrent le plus des problèmes métropolitains »*. Pour les représentants de la ville de Nova Lima, il n'existe pas une identité métropolitaine, *« être citoyen métropolitain c'est s'éveiller à quatre heures du matin, prendre trois bus et rentrer à dix heures du soir »*.

Néanmoins, les acteurs estiment qu'il peut exister une conscience métropolitaine dans le domaine de la planification urbaine. Les personnes qui sont le plus engagées dans la question urbaine ont cette perception (directeur agence et représentant société civile, côté foncier), mais pas le citoyen commun.

Un autre aspect soulevé c'est la possibilité du plan (et d'autres forums de discussion) à contribuer à la formation de cette conscience métropolitaine. Le représentant de la ville de Belo Horizonte analyse : *« tous ces initiatives, le forum métropolitain, etc., tout ça a contribué à développer la conscience que la question doit être discuté »*. Le représentant de la société civile, coté CREA, *« je pense que ces processus, tous, créent la perception du fait que l'on vit dans un commune jusqu'à une certaine limite. En fait, nous vivons dans une ville métropolitaine. Ces processus créent des conditions pour la citoyenneté métropolitaine. Au Minas Gerais, cette caractéristique d'être métropolitain a été toujours fortement ressentie. L'Institut Horizontes a su maintenir cette flamme allumée et ils ont aidé à construire ce sentiment de citoyen métropolitain au fil du temps »*. L'avis de l'assesseur de l'Agence, de l'assesseur de la Casa Civil est le même.

Dans l'agglomération lyonnaise, selon les témoignages, il n'y a même pas un sentiment d'appartenance au Grand Lyon. *« Aujourd'hui, si vous avez moyen d'interroger 10.000 personnes du Grand Lyon, on demande à ces personnes si elles ont un sentiment d'appartenir au Grand Lyon, qu'est-ce que c'est le Grand Lyon pour eux. Vous seriez très déçue ! »*.

Néanmoins, selon le Président du Conseil de Développement du Grand Lyon ce sentiment est plus fort ici que dans autres agglomérations françaises grâce à Lyon 2010 qui s'est montré comme un projet de territoire, et pas comme un document d'urbanisme. Selon lui, *« Les habitants [n'ont pas cette conscience métropolitaine], mais les forces vives (société civile organisée, monde économique, foncier, acteurs culturels) oui»*.

Si le citoyen n'est pas « touché » par le sentiment d'appartenir à la métropole, deux acteurs ont mentionné que cet attachement peut être éveillé à partir de quelques thèmes, comme la culture, le sport, les loisirs, l'histoire. Un élu du Grand Lyon souligne que l'habitant est attaché à la commune, qui gère la vie sociale, et pas aux Grand Lyon, qui est le responsable de la propreté, du service de l'eau, etc.

L'identité métropolitaine serait en cours de construction, selon les interviewés (Élus, Etat, président Conseil Développement, techniciens du Grand Lyon). Ils estiment : « *elle commence à se construire* » (Président du Conseil de Développement du Grand Lyon), ou « *élaborer des documents de planification, oui, ça ouvre aux territoires* » (élu, Vice-président Grand Lyon). Les témoignages soulignent le fait qu'ils apprennent à travailler ensemble, à renforcer le sentiment d'appartenance à quelque chose de plus large.

Le représentant de la Chambre de Métiers ajoute que le fait de la répétition de ce genre de procédures (élaboration des documents de planification) aide à la naissance d'un sentiment d'appartenance.

L'on rencontre, néanmoins, un témoignage qui s'éloigne de ces réponses plutôt positives. C'est celui du Président du SYEPAR – Grand Roanne qui nie l'idée de cette identité métropolitaine. Pour lui,

*« Il n'y en a pas encore ! C'est une action conjuguée des élus, mais on n'en est pas là. Et politiquement on admet la philosophie de chef de file de Lyon, en disant que la métropole lyonnaise doit être multipolaire. Colomb est venu en disant : de quoi avez-vous besoin ? On a dit, d'investissement dans le logement (...). Et ils ont noté la demande, mais pas de réaction, pas d'intérêt du marché. Les opérateurs n'ont pas intérêt à venir dans une ville où il y a un déclin de la population. On est plus dans le domaine du verbe que des actions ! Mais il faut commencer et c'est un début. »*

**Dans les deux cas, les réponses sur l'existence d'une identité métropolitaine sont négatives. Il n'existe pas un sentiment métropolitain dans les deux territoires.**

Néanmoins, quelques points peuvent être constatés :

- (1) Cette identité/sentiment serait en cours de construction.
- (2) Elle serait plus forte dans quelques segments de la société, comme par exemple, la communauté technique.
- (3) Elle est encore plus évidente quand l'on s'insère dans le monde qui en discute directement. (voir différence des résultats dans le SCoT et dans l'Inter SCoT).

## 5.8 La contribution des documents de planification urbaine dans le renforcement de la perception de l'idée de Métropole

Dans la RMBH, l'on trouve surtout des réponses positives : oui, l'élaboration du document aide à renforcer l'idée de la métropole. C'est le sentiment que les interviewés expriment. Ils invoquent différentes raisons :

- Le caractère participatif a provoqué des conséquences :
  - Le fait d'amener les gens et de construire un débat ensemble aide à éveiller un sentiment d'appartenance au processus ;
  - Le plan a planté une graine, « *une graine qui a eu de la légitimité* ».
- Le plan a cherché à construire une rationalité, à développer un processus qui serait matérialisé dans la gestion métropolitaine (Professeur universitaire) ;
- Les événements du plan ont créé quelque chose de culturel, un engagement, où les gens le discutaient. (assesseur Sedru) ;
- Le plan établit des aires d'identité socioculturelle, à partir de sa méthodologie inclusive et participative des acteurs. (société civile, secteur CREA) ;
- Le plan a aidé à discuter la question métropolitaine sans la peur de la dictature. (société civile, secteur collège d'architectes) ;

Les deux avis contraires viennent de deux élus. Le premier, de la ville de Pedro Leopoldo soulève une question par rapport au gouvernement : « *beaucoup de décisions du gouvernement ne sont pas celles d'un gouvernement métropolitain* ». Et le deuxième, de la ville de Vespasiano, a signalé que la loi ne faisait qu'esquisser l'idée d'un sentiment métropolitain : « *l'on n'a pas ce sentiment. Il pointe une direction, il y a une synergie, mais il faut aller plus loin, c'est lent !* »

Dans l'agglomération lyonnaise, les réponses disent qu'il y a un processus en cours d'interconnaissance entre les acteurs et que les documents (le SCoT et l'Inter SCoT) y contribueraient. On ne trouve pas des divergences dans les avis donnés.

*« Je vois que le plus grand intérêt de la démarche d'élaboration des SCoT respectifs est le dispositif de coordination qui constituait l'Inter SCoT, c'est la reconnaissance du fait métropolitain, de la réalité de l'échelle métropolitaine et que les agglos doivent s'entendre pour construire cette réalité métropolitaine. Je n'ai pas abordé les éléments du contenu. C'est cette prise de conscience collective aussi bien au niveau des techniciens, des élus, que de l'ensemble des acteurs économiques, consulaires. Je crois que c'est ça la plus grande contribution. »*

Technicien du Grand Lyon

Pour le représentant du Sytral, l'élaboration du SCoT « *...ça a été un moment où tout le monde s'est mis au tour de la table pour évoquer ces sujets-là. C'est important et dans le cadre du suivi, pour gérer, on a obligé les uns et les autres à travailler ensemble.* ».

Pour le technicien du Grand Lyon, « *ça permet de malgré tout de construire effectivement une culture métropolitaine, de développer le sentiment d'appartenance chez les élus, chez des techniciens et de rapprocher un peu les points de vue et de ce côté les clivages, les querelles, des frontières aux plus politiques, même s'il y a encore des frictions....*»

Pour le chef de projet du SCoT Beaujolais, la démarche Inter SCoT, « *ça permet aussi de travailler SCoT à SCoT. Ça nous a permis aussi de connaître le territoire, de connaître des élus, de se connaître, parce qu'ils ne se connaissent pas forcément. Et*



*cela permet aussi aux techniciens de se connaissent. »*

**La réponse est positive pour les deux cas, l'élaboration du document de planification aiderait à construire ou à renforcer l'idée métropolitaine.**

**Les justifications se différencient un peu selon les cas étudiés. Dans le cas brésilien, c'est l'inclusion de la société civile directe qui apparaitre beaucoup dans les témoignages, en permettant de renforcer l'idée métropolitaine.**

### **5.9 L'importance du document : un point de départ pour le débat métropolitain ou un catalyseur/un levier pour des actions déjà menés ?**

Dans la RMBH, la plupart des interviewés affichent leur croyance dans l'importance du plan. Pour certains (une minorité), néanmoins, il ne serait pas suffisant. Ces personnes réclament une articulation institutionnelle et soulignent l'importance de la mise en œuvre. Deux représentants des communes expriment cette idée : *« Je n'ai pas de doutes par rapport à son importance. Il est un instrument ! La mise en œuvre c'est une autre chose ! Il faut qu'il existe une capacité institutionnelle ! »* (ville de Betim). Pour le représentant de la ville de Nova Lima, *« il doit y avoir une entité qui aide les communes et ça ce n'est pas le PDDI ! Ceux qui ont le pouvoir ce n'est pas nous ! »*

Le Directeur de l'Agence fait une autre observation : *« il est un super beau donneur d'orientations, un facilitateur, mais l'arène principale c'est le conseil, et le PDDI n'a rien à voir avec lui. Le PDDI ce sont des lignes directrices, c'est fantastique de l'avoir comme un soubassement, mais le locus de la discussion métropolitaine c'est le conseil ! »*

Voici les raisons présentées par les acteurs pour expliquer l'importance du plan :

- C'est le processus qui a été le plus intéressant, « *comme une reprise symbolique [des actions métropolitaines], une création du fait politique* » (professeur université) ;
- La mise en débat du sens métropolitain, de ce que la commune ne peut pas résoudre certaines questions toute seule (coordinateur côté université) ;
- Il a été construit avec les communes, « *il n'est pas un plan ni de l'université, ni du gouvernement* » (assesseur Sedru) ;
- Le processus du plan a provoqué un regard vers l'extérieur, vers les communes voisines (société civile, secteur mouvement social pour l'habitation et Sous-Secrétaire Sedru) ;
- Il y a des conséquences intéressantes qui viennent du processus : « *Je connais l'importance des plans comme planificateur, mais je vois des conséquences super intéressantes qui viennent du processus. Maintenant, l'on doit faire un effort pour mettre en œuvre et accompagner cette mise en œuvre* ». (société civile, secteur CREA) ;
- Autour du plan, et pour discuter le plan, on a pu promouvoir une série des débats entre les communes, en stimulant les gens à discuter la question métropolitaine. (assesseur Agence Ubiraci et Sous-Secrétaire Sedru) « *Le plan renforce le conseil, et l'on peut renforcer la gestion métropolitaine* » (Sous-Secrétaire Sedru) ;
- Le plan a aidé à créer un réseau de gens de la société civile et de l'état. (élu Vespasiano)

Encore sur ce sujet, l'on s'intéresse au rapport entre le document et le processus de gestion métropolitaine : le document est-il un point de départ pour la gestion ou un catalyseur/levier pour des actions/mouvements déjà menés dans le territoire ?

D'abord dans quelques réponses apparaît la question de la limitation du plan, soulevée surtout par des représentants des communes. Pour eux, le plan ne serait pas suffisant pour garantir une gestion métropolitaine. Il fallait construire une articulation institutionnelle ou même établir une obligation pour contraindre les communes à y participer. Pour la représentante de la ville de Ribeirão das Neves, « *il a été une graine pour la gestion métropolitaine, mais il fallait une articulation, ou une imposition qui oblige l'implication des communes* ». Pour un élu de Pedro Leopoldo,

*« Il est une norme, qui, si elle n'est pas prise en compte par tous, on risque de ne pas avoir une application pratique... Je ne sais pas encore la place du plan ». Pour Nova Lima, « il doit y avoir une entité qui aide les communes, et ça c'est ne pas le PDDI. Le PDDI a été la reprise de la planification... L'Agence a un rôle important, mais il y a une désarticulation au sein du gouvernement ».*

Les avis divergent, comme on l'a dit. Quelques-uns voient le plan comme un point de départ, inséré dans un mouvement de reprise de la planification métropolitaine. Mais pas comme un « *ground zero* ». C'est le cas de l'avis du représentant de la société civile secteur foncier : *« il est un point de départ, il n'est pas un catalyseur, le mouvement vient d'être mise en place. Il est un point de départ car dans le sens symbolique il a été construit par les gens qui y ont participé, un groupe relativement petit, mais représentatif »*. La Sous-Secrétaire du SDM-Sedru confirme :

*« Je le vois comme un coup de pied pas seulement pour la reprise de la planification mais par rapport au développement de la région métropolitaine, sous forme ordonnée. Il est la base centrale de tout ça ! Si vous voulez mettre en place une nouvelle ligne directrice pour le développement de la région métropolitaine et définir ce qu'on y trouve, je pense qu'il est le coup d'envoi ».*

Le coordinateur du plan côté université témoigne : *« il catalyse mais marque aussi un nouveau début. Nous proposons que les communes s'articulent entre eux, qu'elles ne soient pas aussi dépendantes de Belo Horizonte, et cette idée a été bien accueillie »*. Le coordinateur des sujets institutionnels du plan exprime un principe que l'université a voulu développer, la nouveauté : *« Notre essai n'était pas que le plan soit un catalyseur, mais de créer de nouvelles idées. Il a fait ça, une espèce d'arène »*.

Un autre sujet touché par les acteurs c'est la question de la mobilisation réalisée pour l'élaboration du plan. Cela a donné une forte légitimité au processus et a provoqué l'apparition des groupes de débats et d'un mouvement indépendant : le « *Frente pela Cidadania Metropolitana* », (Front pour la Citoyenneté Métropolitaine). Selon quelques témoignages, (société civile, secteur CREA) c'est ce renforcement de l'articulation entre acteurs de la société civile qui a pu faire pression pour que le plan

soit publié à la fin du processus.

Un autre groupement de témoignages met le plan dans une place plutôt secondaire. Pour la représentante de la ville de BH, le plan est une conséquence du processus de reprise de la gestion métropolitaine, qui se déroulait depuis quelques années. Pour elle, le plan a consolidé ce processus. C'est le même avis que le représentant de la société civile, qui voit des « conséquences » intéressantes à partir d'un processus qui a commencé au début des années 2000.

Dans la métropole lyonnaise, sur cet aspect, il y a eu deux types de réponses données par les acteurs.

Les réponses du premier groupe sont plutôt positives : le mot « partage » apparaît dans beaucoup de réponses. Le document,

- « *ça sert comme des références partagés sur la vision qu'on peut avoir du devenir de l'agglomération* » (Président Conseil de Développement du Grand Lyon)
- « *les documents ont contribué dans le sens qu'on a discuté, on a prouvé qu'on s'entend bien...il y a un sentiment qu'il peut y avoir du partage* » (élu Grand Lyon) ;
- « *c'est doublement intéressant par ce que ça nous permet de partager une vision, d'engager des débats parfois de façon orientée aussi, sachant que chacun est libre par ce qu'il n'y a pas d'obligation. Ce n'est pas le Grand Lyon qui va décider pour le territoire voisin, ça permet vraiment d'avoir une collaboration basée sur des données « partagées »* (SYTRAL).

Le technicien du Grand Lyon relève la contribution des processus à la prise de conscience et reconnaissance du fait métropolitain, cf. traité dans la section antérieure.

La représentant de la Région déclare : « *Je trouve que les documents ça mérite de donner un cadre dans lequel on stabilise un certain nombre de grandes options, pour le territoire. Et ces grandes options elles sont fondamentales pour construire ensuite, de la dynamique métropolitaine. Et c'est forcément nécessaire, si ça n'existait pas ça*

*serait un tabouret avec 1 pied en moins. Forcément, il faut qu'ils existent. »*

Le deuxième groupe de réponses montrent quelques limitations des documents de planification.

*Le chef de projet du SCoT Rives du Rhône relève : « la planification peut appeler certains enjeux de gouvernance, mais après, quand on parle de la vraie gouvernance, avec un 'g' majuscule, comment on fait évoluer les périmètres administratifs, les conditions de pilotage politique, de prise de compétences, là c'est un autre monde ! Et c'est une bataille beaucoup plus dure, plus politicienne ! »*

Pour le Directeur du Sepal, la limitation n'est pas seulement politique. Il reconnaît qu'il y a des choses qui se passent dehors : *« ...il y a des choses qui se passent dehors, il y a les procédures de l'État, la DTA, côté État. Puis des grandes dossiers métropolitain, le réseau express métropolitain, le RER, ça ne passe pas, ce n'est pas un objet Inter SCoT, c'est les autorités organisatrices de transports...après, les questions de grands sites de développement économique ça se passe aussi en dehors. Voyez, la planification est très importante, puisque aujourd'hui, on est obligé de passer par là, mais il n'y a pas que ça. »*

L'ancien technicien de l'Agence d'Urba et actuel membre du Conseil de Développement porte le regard suivant sur les documents : *« Moi, je dirais, le document d'urbanisme fige à un moment donné l'idée ou l'image qu'on a de la métropole. Mais là où c'est complexe c'est que toutes les dimensions économiques et sociales ne sont pas nécessairement visibles à travers des plans d'urbanisme. Donc, comment peut-on assurer un va et vient d'une ville dynamique entre, un travail sur le développement économique, le développement de la société, les problèmes environnementaux et ce qui va se traduire dans un plan. Moi je trouve qu'on a quand même beaucoup avancé sur les approches de transversales d'un territoire. Mais, j'aime bien dire que c'est un peu un moment donné, ou pour une période donnée les documents d'urbanisme ou les plans d'urbanisme donnent l'image de ce qu'on a envie que ça soit, mais c'est rien si on ne développe pas les dimensions nécessairement économique, sociale, culturelle. »*

Encore une fois, l'on trouve de similarités entre le positionnement des acteurs brésiliens et français par rapport à l'importance des documents de planification. Pour eux, la réponse est oui, ils y croient beaucoup, mais en étant conscients de leurs limitation.

Au Brésil, s'il s'agit d'un point de départ ou d'une continuation, cela ne change pas les avis positifs. Néanmoins, des points de doute sur le document sont soulignés : la nécessité d'une articulation institutionnelle et la mise en œuvre du document.

En France, le mot « partage » semble représenter l'importance du processus. Cependant, les limitations sont pointées par rapport à la nécessité d'une vraie gouvernance, de pilotage politique, d'autres scènes qui existent en concomitance, parmi d'autres.



## **Chapitre 6 - Synthèse et analyse du terrain à la lumière de la théorie**

Ce chapitre a comme objectif de reprendre les questions sorties de l'analyse des entretiens, traitées dans le chapitre précédent, en essayant de les interpréter à la lumière d'un cadre théorique choisi. Avant de nous tourner spécifiquement vers les courants théoriques, nous avons trouvé pertinent de faire une synthèse des similitudes trouvés lors de l'analyse des entretiens.

### **6.1 Synthèse des Similitudes entre le cas brésilien et français**

Avant d'examiner les questions des terrains à la lumière des théories présentées antérieurement, nous essayons de faire une synthèse des similitudes entre les cas étudiés.

Dans un premier moment, nous traiterons des questions concernant les avis sur le processus.



- **L'origine de l'élaboration : raisons et acteurs principaux**

La raison principale pour l'élaboration du SCoT lyonnais et du PDDI découle des obligations légales : toutes les deux répondent à une obligation de la loi d'élaborer des documents de planification. Pour l'Inter SCoT, c'est différent, car il n'existait pas une loi contraignant son élaboration, il s'agissait d'une initiative politique (et technique) d'établir une coopération entre SCoT voisins.

Les acteurs interviewés ont pointé dans les deux cas que les acteurs déclencheurs des processus étaient les élus et les techniciens. Sur l'Inter SCoT le rôle des deux dans le début du dispositif a été bien explicité par plusieurs acteurs. (Voir spécifiquement les entretiens de l'ancien président de l'Agence et d'un technicien à l'Agence à l'époque).

Dans la RMBH, le rôle de la société civile organisée, à travers le collège métropolitain est souligné comme important dans l'établissement des orientations du « Document de Référence » du PDDI. (cf. item 3.4.2).

Au contraire, dans la métropole lyonnaise, le rôle de la société civile n'a pas été aussi important. C'est l'avis des interviewés : le document SCoT est surtout un regard politique des élus, et peut même suivre quelques orientations venues directement du Président de l'Agglomération, par exemple celle du développement (selon l'entretien avec le Directeur du Sepal).

La démarche Inter SCoT suit aussi ces prémisses fortes des élus dans l'établissement du contenu. Néanmoins, elle s'est montrée un peu plus ouverte selon les témoignages, car chaque membre (qu'il soit chef de projet ou président de l'agglomération, c'est à dire, technicien ou élu) semblait avoir « carte blanche » pour proposer les thèmes à débattre.

- **L'évaluation de la méthodologie**

En ce qui concerne le regard des acteurs sur la méthodologie, nous ne trouvons pas de similarités entre les deux cas.

Au Brésil, nous trouvons deux orientations d'opinion, l'une en faveur de la

méthodologie utilisée, avec des éloges par rapport à l'innovation apportée par la méthodologie proposée par l'université et les possibilités d'expression que les acteurs ont eu à partir des divers ateliers ; et l'autre contraire avec des critiques relatives à la démarche « académique » que le processus a eu.

En France, la méthodologie n'a pas apporté beaucoup d'innovations selon les avis. Une caractéristique apparue concernant la méthodologie a été le regroupement des divers types d'acteurs autour du projet.

- **L'évaluation des participants**

Par rapport à l'inclusion de la société civile directe dans le débat on constate une différence entre les cas français et brésilien.

Au Brésil, la société civile organisée (et directe) a participé activement au processus d'élaboration du PDDI. L'on a rencontré, dans plusieurs entretiens, des doutes par rapport à la réelle capacité de ce secteur à contribuer aux discussions et à la construction du document.

En France, la question de la participation de la société civile n'est pas apparue dans les avis des interviewés à propos de la méthodologie. Une des raisons peut être lié au fait que la participation démocratique et ouverte des citoyens n'est pas aussi courante dans les politiques publiques françaises, notamment dans la construction des documents de cette complexité. Il faut rappeler que la participation des citoyens se fait plus couramment à des échelles plus locales, comme dans l'élaboration des PLU et, plus fréquemment encore, dans des projets urbains spécifiques.

Il existe en France diverses instances de participation citoyenne selon l'échelle d'action : Quartiers<sup>68</sup> (Conseils de quartiers : obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants), communes (Conseil D'Enfants et Jeunes -avec un public spécifique), Intercommunalités (Conseils de Développement, obligatoire aussi), Départements (Conseil Départemental de Concertation), Région (Conseils

---

<sup>68</sup> Lyon compte 36 Conseils de Quartiers. Pour d'autres informations sur les Conseils de Quartiers de Lyon, voir Guide de Conseils de Quartiers de Lyon dans le Link suivant : [http://www.static.lyon.fr/vdl/contenu/vie\\_democratique/demo\\_participative/MAJ\\_2011/CQ-guide-2011.pdf?&view\\_zoom=1](http://www.static.lyon.fr/vdl/contenu/vie_democratique/demo_participative/MAJ_2011/CQ-guide-2011.pdf?&view_zoom=1)

économiques et sociaux). Elles ont été créées par de nombreuses lois, comme la Loi Vaillant, sur la démocratie de proximité, de 2002 ; la loi Voynet de 1999 qui crée l'obligation de mettre en place des conseils de développement au sein des agglomérations ; et La loi SRU (solidarité et renouvellement urbain) de 2000, qui généralise la concertation sur le PLU (plan local d'urbanisme) ou le SCOT (schéma de cohérence territoriale).

Un autre aspect qui est apparu concerne la représentativité institutionnelle dans les deux cas. Dans le cas français, des doutes ont été exprimés par rapport à la représentation de la société civile par le Conseil de Développement. Dans le cas brésilien, il y a des doutes par rapport à la représentativité institutionnelle en général.

Le rôle des techniciens a été souligné par les interviewés dans les deux cas. L'existence d'une communauté technique forte derrière les processus a été mise en évidence par les acteurs consultés. En France, les témoignages ont cité l'Agence d'Urbanisme de Lyon comme étant fondamentale dans l'élaboration du SCoT et dans l'animation de l'Inter SCoT et au Brésil, les acteurs insistent sur le rôle du « Collège Métropolitain », composé parmi d'autres par les « veuves du PLAMBEL ».

- **L'existence d'un débat interne dans chaque institution afin de discuter les questions concernant l'élaboration du document**

Sur ce point, l'on trouve des différences entre les deux pays. Au Brésil, les interviewés mettent en question la représentativité des participants. Cela vient surtout de ce qu'ils estiment que la participation de la plupart des acteurs du processus se faisait à titre personnel et pas institutionnel. Quand on les a interrogés sur un éventuel débat interne dans l'institution d'origine, la réponse était négative pour la plupart des interviewés.

En France, les réponses ont été positives pour une partie des interviewés (en proportion minoritaire) et négatives pour d'autres (en proportion majoritaire). Parmi celles qui confirmaient l'existence d'un débat interne, nous rencontrons la ville de Feyzin, l'Agence d'Urbanisme de Lyon et l'Etat. Contrairement aux témoignages qui

décrivent une faible mobilisation interne, le représentant de l'Etat nous a déclaré qu'il y a eu une grande mobilisation de différents services d'Etat, afin de « porter leurs message ». Un facteur qui pourrait expliquer cela est l'existence de la DTA (qui est opposable au SCoT et qui a été élaboré par les services d'état), dont l'élaboration a été finalisée à un moment très proche de celui de la discussion du SCoT de Lyon.

En ce qui concerne les instances qui n'ont pas organisé un rencontre interne pour débattre les questions relatives au SCoT, nous rencontrons le SYTRAL, les Chambre d'Agriculture et le Chambre de Métiers.

- **L'existence et la résolution des conflits**

L'on rencontre à nouveau des similitudes dans les deux cas étudiés par rapport à l'existence des conflits. Les acteurs affirment l'inexistence de conflits extraordinaires dans le processus.

Dans les deux cas, la quête de consensus est mentionnée par les acteurs, ainsi que la posture des équipes coordinatrices dans le traitement des conflits. Au Brésil, selon les témoignages, quand il apparaissait des conflits, ils étaient incorporés dans les comptes rendus des débats afin d'être traités postérieurement. De la même façon, dans le SCoT lyonnais, les témoignages mettent en évidence le rôle du Sepal comme le responsable pour la digestion et le traitement des conflits.

- **La Co-construction du document**

L'on ne trouve pas de similarités entre le cas français et brésilien sur la question des possibilités de Co-construction du document.

Au Brésil il n'y a pas un consensus de la part des interviewés par rapport au sentiment d'avoir construit le document collectivement. Pour certains, le résultat serait un choix des techniciens et pour d'autres, le document final serait issue d'un débat légitime

vécu dans les ateliers.

En France, les interviewés se considèrent comme satisfaits par leur contribution à l'élaboration du document tout en sachant qu'il s'agit d'un document dont l'expression finale n'était pas la leur mais celle des élus responsables.

Les participants de l'Inter SCoT affirment leurs satisfactions sur la participation à la démarche, en insistant sur leur liberté d'action et de proposition de thèmes au débat.

- **Les résultats**

L'on rencontre à nouveau des similitudes sur les avis concernant les résultats dans le cas brésilien et français. Les acteurs respectifs du cas brésilien et français ont donné des avis positifs sur l'évaluation des documents.

Deux points positifs et négatifs sont pointés dans l'analyse des entretiens par rapport au résultat. Le premier est par rapport à l'exhaustivité du plan : dans les deux cas les acteurs estiment que le document traitait de manière « superficielle » les orientations d'aménagement du territoire, en laissant des spécifications à un moment postérieur. Le deuxième souligne le caractère positif de l'établissement des coopérations qui caractérisent les processus.

Sur ce côté « négatif », en France, des sujets comme la densité économique, l'optimisation foncière, les zones économiques et la question énergétique ont été pointés par le représentant de l'Etat comme ceux qui n'ont pas abouti. Le sujet concernant le déchet n'a pas même été traité, selon son témoignage.

Au Brésil, les questions concernant l'habitation (surtout d'intérêt social) et les transports ont été pointées comme des sujets peu développés (le premier, cité notamment par la représentante des mouvements sociaux). Cette faiblesse concernant le traitement de questions relatives au transport pourrait être attribuée au fait que le Secrétariat responsable de ce domaine dans l'état fédéré s'est abstenu de participer à l'élaboration du Plan.

Un autre sujet qui a été mentionné comme incomplet a été celui de l'extraction de

minéral de fer. En fait, cela a été un sujet de conflits, car il s'opposait clairement aux idées des environnementalistes. Dans ce cas, le PDDI a traité la question à travers une proposition de programmes spécifiques. (Voir Section 3.4.2.1)

Donc, en prenant pour exemple le sujet des mines, le PDDI a établi la nécessité d'une « Politique Métropolitaine Intégrée pour le Développement des Territoires d'Extraction de Minerais », en ayant deux Programmes concernées : le « Programme pour le Développement d'un Modèle de Gestion des Territoires d'Extraction de Minerais », et le « Programme pour le Développement Durable de la Production Minéraux-Métallurgique ».

**Il est important de souligner dans cette partie que les avis ont été récoltés lors des entretiens dans un moment où le document final n'avait pas été encore publié. Donc, la plupart des acteurs interviewés avait partagé avec nous un sentiment concernant le résultat, et pas forcément une analyse du résultat à partir de ce qui a été publié dans le document final.**

**L'on passe maintenant à une analyse des questions concernant l'aspect symbolique de ce qu'a signifié l'élaboration du document par rapport à la fabrication de la métropole.**

- **L'existence d'une identité/conscience métropolitaine**

Les réponses sont négatives dans les deux cas. Les interviewés affirment qu'il n'existe pas encore un sentiment métropolitain.

Néanmoins, ce sentiment/identité serait en cours de construction. Ils constatent qu'il varie selon le segment de la société, en étant plus évident pour ceux qui discutent les problèmes métropolitains, notamment la communauté technique. Au Brésil, ils affirment que le citoyen n'a pas ce sentiment, même ceux qui vivent la métropole en habitant dans une ville et en allant travailler dans une autre.

- **La contribution des documents de planification dans le renforcement/ éveil de la perception du territoire métropolitain/ ou de l'idée de la métropole**

Sur ce point, il n'y a pas de divergence entre les réponses des acteurs français ou brésiliens : oui, l'élaboration des documents de planification aide à construire/éveiller le sentiment métropolitain.

Néanmoins, les raisons diffèrent. Au Brésil, le fait d'inclure la société civile directe dans le débat aide à éveiller ce sentiment. Plusieurs témoignages racontent qu'il s'agissait d'une possibilité de rencontre, de connaître les gens, les voisins, au-delà du fait que le débat servait aussi pour informer sur les questions métropolitaines. Un élu de Pedro Leopoldo raconte qu'il y avait des concitoyens qui ne se considéraient pas comme métropolitains par le fait même de ne pas savoir ce que ce mot signifiait...

- **L'importance du document : un point de départ pour le débat métropolitain ou un catalyseur/un levier pour des actions déjà menés ?**

Des similitudes entre les avis français et brésiliens sont mises en évidence à nouveau sur cette question. Les deux croient beaucoup à l'importance du document, mais avec des limitations. Au Brésil, la nécessité d'une articulation institutionnelle et la mise en œuvre a été mentionnée par les acteurs. En France, le mot « partage » justifie ce regard positif à l'égard du document, même s'ils déploraient l'inexistence d'une institution métropolitaine.

## **6.2 L'analyse du terrain à la lumière de la théorie**

Plusieurs orientations théoriques peuvent être mobilisées pour analyser les processus d'élaboration des documents de planification. Dans notre recherche, comme nous avons mentionné dans le chapitre 2, nous avons penché dans un premier moment vers la théorie du système d'action organisé, proposé par Friedberg et Crozier.

Nous avons défendu que les acteurs rassemblés coopéraient en vue d'un résultat, la construction de la métropole à travers la planification, en faisant des échanges et interactions, et que cela pouvait être lu comme un système d'action. Dans cette partie

à suivre, nous revisitions donc ces propositions théoriques en cherchant à interpréter les éléments trouvés lors des visites et entretiens sur les terrains respectifs.

### 6.2.1 Le jeu d'acteurs dans les processus d'élaboration des documents de planification

Nous reprenons ici les concepts élaborés par Crozier et Friedberg, en procédant de manière analytique. Cependant, il ne s'agit là que d'un artifice de présentation car l'interprétation ne peut être faite qu'à partir de l'ensemble de notions et de leurs relations (nous ne pouvons pas analyser les jeux sans comprendre l'interaction entre les pouvoirs, le contexte, etc.).

#### **6.2.1.1    *La notion du pouvoir***

Dans les deux cas, les acteurs qui y participent sont caractérisés comme ayant différents niveaux de pouvoirs, qui interfèrent dans les relations d'échange et de négociation à l'intérieur du système. Rappelons que Crozier et Friedberg identifient quatre sources de pouvoirs. Le premier, lié à la possession d'une compétence et/ou expertise ; le deuxième, lié à leur habileté dans l'établissement et le maniement des relations organisationnelles ; le troisième lié à leur maîtrise de l'information ; et le quatrième, lié à la connaissance et utilisation de règles organisationnelles. (cf. section 2.1.2.1).

Quand l'on analyse les participants qui ont été présents dans les moments d'élaboration des documents de planification étudiés au Brésil et en France, l'on trouve de manière claire les interférences de ces sources de pouvoirs dans le processus.

Au Brésil, l'intense participation de la société civile dans le processus peut être expliquée par le fait qu'il y a eu un processus antérieur qui a rendu le sujet plus proche à certains groupes de la société civile (l'élaboration du Plan Vecteur Nord), en les familiarisant avec le thème. Dans ce groupe, l'on peut visualiser un pouvoir lié à la



maitrise d'une compétence participative, et des relations entre l'organisation et l'environnement. Par rapport à une autre partie du groupe de la société civile, l'on trouve les techniciens qui ont travaillé des années sur le sujet métropolitain, et qui ont formé en partie le Collège Métropolitain. Ceux-ci ont été mentionnés comme fondamentaux dans le processus selon plusieurs entretiens, dès le moment initial, jusqu'au moment de présentation du document. Le poids de ce groupe d'acteur est bien clair, qui peut être interprété comme découlant du fait qu'ils disposaient d'une source de pouvoir liée à une maitrise d'expertise.

En France, l'on trouve un groupe fort aussi, de techniciens surtout, venus de plusieurs instances et qui travaillent sur l'aménagement du territoire lyonnais. Ce groupe dont la source de pouvoir peut être lue comme étant lié à la maitrise d'expertise a été mentionné dans divers entretiens. Ce groupe aurait accès plus facilement à diverses instances de planification.

Un autre point qui doit être prise en compte c'est l'obligation prévue par la loi d'inclure les personnes publiques associées dans l'élaboration des SCoT en France. Cet accès direct, qu'on peut considérer comme un pouvoir lié à des règles générales, provoquerait une participation forte et active de ces groupes dans le processus.

Dans la démarche Inter SCoT, le rôle majeur de l'Agence d'Urbanisme dès le début de la démarche réitère un pouvoir essentiellement lié à la maitrise d'expertise. Cet atout peut être interprété comme une stratégie de l'agglomération centrale.

La question de ce pouvoir lié à l'expertise mérite quelques réflexions complémentaires. En France, nous rencontrons un type d'expertise qui est celle des techniciens qui occupent des postes dans diverses instances, comme par exemple, au Grand Lyon, à la Région, à la RUL, parmi autres.

Dans ce cas français, nous rencontrons l'Agence d'Urbanisme de Lyon, qui regroupe plusieurs types d'expertise. L'Agence se constitue en un « creuset d'expertises » (Linossier et Mendez, 2012), dans le sens où elle accueille différents types de professionnels et rassemble différentes natures d'expertise : institutionnelle et juridique, et partiellement scientifique. Ce « creuset » se configure comme un fort

pouvoir d'expertise, dont les compétences/pouvoirs sont difficilement contestés par d'autres acteurs. Elle possède, d'ailleurs, d'autres sources de pouvoirs, comme celle du relationnel (en entretenant des relations multiples avec plusieurs entités) et celle des flux d'informations (dû en partie au fait qu'elle anime l'Inter SCoT et qu'elle avait co-elaboré le SCoT avec le Sepal).

Leur expertise est caractérisée ainsi par Linossier et Menez (2012) :

*« Depuis l'origine, l'Atelier puis Agence d'urbanisme de Lyon constituent un lieu d'émergence de nouvelles formes d'expertise et d'innovation autour des champs d'action publique en développement que sont la planification territoriale, l'urbanisme et la régulation économique territorialisée. Ils jouent un rôle fondamental dans l'émancipation de la COURLY et du système d'acteurs local vis-à-vis de la domination étatique durant les Trente Glorieuses, puis dans l'affirmation du Grand Lyon comme le lieu central de la conduite de la maîtrise d'ouvrage urbaine et de l'élaboration des politiques urbaines dans l'agglomération lyonnaise à partir des années 1980. On observe ainsi une certaine forme de permanence dans le temps du rôle et de la place tenus par l'organisme d'études au sein du système d'acteurs lyonnais de l'urbanisme et de l'aménagement, bien que les configurations administratives et politiques ainsi que les contextes économiques d'ensemble évoluent. » (p. 67).*

Au Brésil, nous pourrions distinguer deux groupes principaux d'experts : celui des savants universitaires, avec une expertise scientifique, et celui des experts techniques, qui sont des techniciens qui travaillent depuis des années dans le domaine de la planification urbaine, comme nous avons mentionné ci-dessus. Ces derniers sont proches du groupe technique identifié dans le cas français. Ils occupent des places dans des instances diverses, comme à la mairie de BH, dans le Collège des Ingénieurs (CREA-MG).

L'Agence Métropolitaine, en tant qu'organe responsable pour l'élaboration et mise en œuvre du PDDI (cf. compétences présentés dans le Tableau 2), n'entre pas

néanmoins dans le « rang » des expertises, surtout en raison de son existence très récente. Or, l'Agence d'Urbanisme de Lyon (qui serait l'instance plus ou moins comparable à celle de l'Agence Métropolitaine) compte des techniciens qui y travaillent depuis au moins quatre décennies sur le sujet de l'aménagement du territoire.

#### **6.2.1.2    *Le contexte***

Par rapport au contexte organisationnel, les acteurs soulignent qu'il serait déterminant pour l'action. Ce contexte aurait des influences sur la rationalité des acteurs. Pour Friedberg, (1993) les choix des acteurs sont pré structurés par des appartenances à de cultures spécifiques (nationales, professionnelles, organisationnelles) et leur liberté d'action est restreinte par des conditions matérielles et sociales. (cf. section 2.1.2.1).

D'abord, l'on peut vérifier comment le contexte peut interférer sur l'action. En France, le contexte organisationnel, principalement le fait que la loi prévoit que l'élaboration de documents de planification est l'obligation et la compétence des Syndicats semble bien « encadrer » le processus en conditionnant la participation de divers acteurs.

Néanmoins, la « tradition lyonnaise » de la planification nous donne des éléments pour comprendre un peu plus cette notion du contexte que Friedberg nous présente. Si d'un côté, il y avait cette contrainte législative qui obligeait l'élaboration d'un SCoT, la manière dont il a été développé est directement influencée par cette « tradition ».

Cette tradition de la planification présente les caractéristiques suivantes : d'abord comme nous l'avons évoqué, il existe une « matière grise » commune à un groupe de techniciens d'institutions diverses qui travaillent ensemble depuis des années. Cela peut être lié au fait de la tradition lyonnaise sur la planification urbaine depuis au moins quarante ans. L'existence de cette communauté dans le sujet spécifique de transports est présentée par Arab, Idt et Lefeuvre (2015), à travers de l'étude de cas du REAL. Selon eux, les participants du REAL se connaissent depuis des années et forment un « un milieu qui transcende les appartenances institutionnelles » :

*« Les techniciens de cette « communauté professionnelle », pour reprendre les termes d'un cadre du Grand Lyon, ont souvent circulé entre les différentes institutions présentes sur l'aire métropolitaine de Lyon, notamment entre la Région et le Grand Lyon. » (p. 8).*

Et ensuite, selon divers témoignages, il y aurait aussi une culture du consensus, qui est renforcé par un dépassement des querelles politiques gauche-droite, en contribuant à une convergence des acteurs autour des projets. Selon un acteur interviewé (représentant du Sytral),

*« Il y a un type de gouvernance qui est très lyonnais, qui est un peu le consensus. Lyon, en matière de politiques, le consensus entre droite et gauche c'est vraiment ça. C'est à dire que historiquement les élus ont toujours « causés » sauf certains aux extrêmes, il y a vraiment une culture entre partis politiques de négocier, de faire des accords, etc., par rapport à une espèce de bien pour l'agglo. Pour développer l'agglo lyonnaise par rapport à Paris, Bordeaux, Lille. »*

L'application au cas brésilien nous montre que le contexte organisationnel n'est pas déterminant. Même si la loi définit que les documents de planification métropolitaine sont de la compétence du gouvernement des états fédérés (ce que l'on pourrait considérer ici comme un cadre contextuel), il y a une culture de la planification urbaine qui inclut plusieurs acteurs y compris la société civile directe.

Au Brésil, depuis l'ouverture démocratique (années 1980) et surtout après la Constitution Fédérale de 1988, la planification dite « technocratique » a ouvert un espace vers des processus plus participatifs. Avec l'approbation de la loi fédérale concernant le « Statut des Villes » qui a renforcé l'obligation d'élaboration des « Plan Directeurs » pour des villes ayant plus de 20.000 habitants (avec d'autres critères, y compris celles qui composent les Régions Métropolitaines), il a été établi qu'il seraient faits avec la participation de la population. Cela a légitimé une pratique qui

se développait dans le pays (poussée aussi par les « budgets participatifs » des années 1990). A l'échelle métropolitaine, la pratique de la planification était un peu « endormie », mais quand elle s'est éveillée, cette culture de la participation n'a pas pu être éloignée car elle était déjà un peu enracinée surtout dans la pratique des techniciens et de la société civile en général.

En ce qui concerne les conditions matérielles, de nombreux enjeux liés à l'urbanisme à l'échelle métropolitaine conditionnent l'action des acteurs.

Dans le cas français, la question du financement des actions métropolitaines conditionne l'action à cette échelle. Déjà il existait un vide institutionnel (jusqu'à très récemment, avant la création du Pôle Métropolitain) concernant des actions métropolitaines spécifiques. Le financement de d'éventuelles actions se trouve encore partagé entre de nombreuses instances qui doivent coopérer. Sur cet aspect, un bon exemple est la coopération interinstitutionnelle formée pour la mise en œuvre du REAL, que nous présentent Arab, Idt et Lefeuve (2015).

Ce type de conditions matérielles (existence d'instances informelles ou associatives, sans pouvoir financier, de décision et d'action) est présenté par la Directrice de la RUL comme des éléments qui rendent difficile la mise en œuvre d'actions métropolitaines (cf. mentionné précédemment).

Dans la RMBH, nous avons pu identifier quelques conditions matérielles et sociales qui empêchent et rendent plus difficile l'engagement dans le processus d'élaboration du PDDI et dans la continuité d'éventuels échanges avec d'autres communes et/ou d'autres instances. La première est le faible nombre de techniciens dont les communes disposent. Cela a été pointé comme une des justificatifs de la faible participation de certaines communes dans le processus.

Ensuite, la question financière est un autre facteur qui limite leur liberté d'action. Le budget dont le système dispose est limité, il vient d'une partie des contributions des communes et du gouvernement de l'état fédéré.

### **6.2.1.3 Le jeu**

Le jeu est défini comme un mécanisme de structuration des relations et pouvoirs des hommes, selon Crozier et Friedberg, 1977). Il serait un instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération, comme un moyen essentiel de l'action organisée. La structure serait un ensemble de jeux auxquels participent différents acteurs et non le produit d'une adaptation des individus et groupes. (cf. section 2.1.2.1).

Considérer l'élaboration du PDDI dans la RMBH comme un ensemble de jeux articulés entre eux nous permet diverses lectures et interprétations, surtout quand l'on envisage de comprendre la/les stratégie(s) des acteurs.

Nous nous proposons d'identifier quelques jeux principaux qui se présentent dans chaque cas.

Au Brésil, nous identifions les jeux suivants :

- ***Jeux autour du choix des Experts Universitaires***

Ce jeu est à l'origine de l'élaboration du PDDI et entraîne des positionnements différents par rapport à l'engagement de l'université pour collaborer à la production du document.

Le groupe qui se positionne contre cette collaboration justifie son choix par l'idée que le plan serait trop académique. Dans ce groupe, nous rencontrons des personnes à la tête des Secrétariats Thématiques liés personnellement à la Secrétaire du SEDRU, ou bien des techniciens attachés à ces Secrétariats.

Face à cette situation, la stratégie du groupe qui finalement a été défini comme responsable du Plan – la SDM-MG, a été d'organiser les séquences du processus en essayant de surmonter les difficultés provoquées par l'absence et la non coopération volontaire des autres Secrétariats (quelques-uns très importants, comme c'est le cas du Secrétariat des Transports et Travaux Publics).

La plupart des gens qui ont pris cette position hostile à la coopération avec l'université ont déserté le processus. Néanmoins, dans les entretiens menés, nous rencontrons des récits des gens qui étaient réticents au début, et qui faisaient partie du Conseil Métropolitain, mais qui au fur et à mesure, se sont intégrés au processus (comme c'est le cas d'un Assistant du Directeur de l'Agence).

Cette division à l'intérieur du gouvernement a provoqué chez certains acteurs (représentant de BH, p. exemple) le sentiment que le sujet métropolitain n'était pas considéré comme prioritaire et, de ce fait un peu fragilisé leur engagement vis à vis de ce sujet encore mal stabilisé.

Cette division à l'intérieur du gouvernement nous interroge sur la priorité du sujet métropolitain au sein du gouvernement de l'état fédéré. Cela nous semble rendre plus fragiles les engagements vers un sujet qui était en cours de construction.

A la fin du processus, lorsque le PDDI a été rendu aux organes responsables (l'Agence Métropolitaine, désormais), le document a été objet d'une « révision », (cf. traité dans la section 3.5.1.2). Les techniciens qui siégeaient (et qui étaient relativement neutres par rapport à ces deux positions) ont proposé des petites séminaires, avec la participation de Secrétariats qui avaient été absents du processus, et de l'équipe universitaire responsable pour l'élaboration du plan. Leur objectif était de faire converger les regards, en essayant de faire « entrer » dans le plan les projets préexistants dans chaque secteur. Nous pourrions en déduire que l'introduction d'un nouvel acteur (l'Agence Métropolitaine) dans le processus, a provoqué des changements et un repositionnement des acteurs.

- ***Le jeu entre Etat fédéré (SDM-MG) et Experts Universitaires autour de l'autonomie des experts.***

Dans ce cas l'enjeu est un peu plus nuancé. Les acteurs en présence sont détenteurs de sources de pouvoirs différentes. Les Universitaires détiennent le pouvoir de l'expertise, fait qui d'ailleurs justifie leur choix comme coresponsables du plan. Côté

état fédéré (plus spécifiquement la SDM-MG) il s'agit des détenteurs de la compétence en aménagement du territoire métropolitain.

L'enjeu ici porte sur l'identification d'une **liberté d'action** des universitaires face aux demandes de l'équipe du SDM-MG. Selon les informations récoltées, il y a eu un travail de coopération très étroite entre les équipes. Les propositions de l'Université concernant la méthodologie ont été incorporées par l'équipe du SDM-MG. Mais cela à travers des ajustements au long du processus. Dans certains moments, le fait d'être en présence d'universitaires a rendu les communes plus « ouverts » à la démarche, comme dans l'étape de récolte des données, qui a été faite auprès d'eux.

La stratégie pour les Experts Universitaires était de rendre faisable une méthodologie plus proche de leurs pensées, principalement en ce qui concerne l'ouverture à la participation de la société civile, en suivant les prémisses de l'apprentissage social de Friedmann. (cf. section 3.4.2) Un autre sujet concernait leur concept de planification, qui n'était pas en consonance avec celle du groupe du SDM-MG, et il a fallu faire des ajustements. Le dialogue et de nombreuses réunions d'ajustements ont été mentionnés. Selon le coordinateur :

*« Il y a eu plusieurs réunions au début, nous avons dû marquer notre position. Nous n'étions pas intéressés à faire un plan comme un produit fini mais comme un processus de planification ... cela a été un des objets de conflit. L'autre était que nous faisons un plan de l'état et non un plan de gouvernement. On envisageait un plan de l'état pour un horizon de 13-40 ans dirigé vers les communes et la population organisée. Mais ils ont absorbé ces idées. Le « Ze Abilio » [représentant du CREA-MG] a également joué un rôle important car il a suivi ce processus tout le temps. Il a exercé un rôle de médiateur dans ces affrontements. Et au fur et à mesure que le travail a commencé notre relation est devenue très bonne, elle ne pouvait pas être mieux. Ils ont donné tout leur soutien, ils n'ont pas interféré sur le fond, mais ils ont participé tout le temps. ».*

Ces ajustements à travers des réunions ont été pointés aussi par la Sous-Secrétaire (SDM-MG). Selon elle, il existait des orientations qui ont été établies dans le



« Document de Référence » qui ont été débattues dans le collège métropolitain, avec des orientations émanant de l'Assemblée Métropolitaine, qui encadraient un peu le document à développer. :

*«Au début, j'ai vu qu'ils ont commencé à partir de beaucoup de sujets, et on a du faire une série de réunions. Roberto [le Coordinateur] a su bien coordonner et encadrer quelques secteurs de l'Université afin de suivre les orientations établies dans le « Document de Référence ». Dans ce document, il y avait des orientations émanant de l'Assemblée Métropolitaine, qui définissaient les grandes lignes directrices, donc on devrait le suivre ! Il avait une légitimité et ils [l'université] ne pouvaient pas dire ce qu'ils voulaient. Donc, Roberto [le coordinateur] a réussi à faire évoluer les idées vers ces lignes directrices. »*

Des ajustements ont été faits dans la stratégie de chaque acteur au fur et à mesure. Les demandes ont été prises en compte, sans compromettre les concepts idéologiques de l'Université. Celle-ci semble avoir intériorisé les lignes directrices du « Document de Référence » et en prenant en compte les directives générales du PMDI, facteurs pointés par la Sous-Secrétaire, sans, néanmoins, renoncer à ses concepts généraux.

- ***Le jeu entre l'Equipe de Coordination (état fédéré + Université) et les Elus des Communes de la RMBH***

Les communes, et plus spécifiquement les élus des communes ont toujours une méfiance par rapport à la sphère gouvernementale de l'état fédéré comme responsable de la gestion métropolitaine. Quelques-uns ont participé au processus d'élaboration du PDDI, notamment les élus du législatif des communes, mais la présence des maires a été restreinte aux ateliers qui étaient réalisés dans leurs communes respectives.

Nous constatons qu'il y avait un certain intérêt de la part des maires vis à vis des instances de gestion (plus spécifiquement de l'Agence) quand d'autres besoins

étaient en jeu, avec des raisons diverses (aides financières, besoin d'assistance technique, etc.).

Néanmoins, leur stratégie par rapport à ces besoins était d'aller directement vers l'Agence Métropolitaine, en passant à côté de l'arène d'élaboration du PDDI. Selon la Sous-Secrétaire, la relation entre le SEDRU et les communes étaient en bonne voie de dialogue. Et dans un premier moment, la question métropolitaine ne paraissait pas si éloignée de leur programme politique, car dans l'année de 2010, une grande partie des maires composant la RMBH ont contribué financièrement au Fonds Métropolitain (c'est d'ailleurs avec ce financement partagé avec l'état fédéré que le PDDI a été mis en contrat, cf. mentionné avant).

Même si des récits racontent le contraire, presque 70% des maires ont évalué positivement les actions du PDDI envers la RMBH, mais leur participation effective dans le processus a été très faible.

La représentation des communes a été faite à partir des techniciens divers et avec des orientations personnelles. Il y avait peu de représentants des maires, ce qui indique le manque d'intérêt envers cette instance. Et cela justement dans le même temps que le coordinateur (côté université) déclare que l'Université voulait élaborer un document pour les communes (et pas pour le gouvernement !).

- ***Le jeu entre l'Equipe de Coordination (état fédéré + Université) et les Représentants des différentes villes***

Le regard sur ce jeu est orienté au moment des débats dans les ateliers divers. Pour les représentants des villes (on parle ici de non élus), normalement des techniciens divers, la difficulté majeure était de faire inclure leurs demandes par l'équipe coordinatrice. Parfois il s'agissait des demandes locales qui étaient plus difficiles à faire entrer dans les problèmes généraux de l'échelle métropolitaine.

La méthodologie participative proposée par l'équipe coordinatrice permettait de 'casser' l'historique d'un aménagement métropolitain du type *top-down*, caractéristique de la dernière époque des programmes métropolitains (époque de la dictature au Brésil). Il s'agissait d'une méthodologie d'inclusion des acteurs, les

communes, mais aussi, une stratégie pour rassembler les données et faire face au peu de temps qu'ils avaient disponibles pour l'élaboration du document. Un atout pour faciliter l'interaction tenait dans ce que, le langage technique utilisé par l'équipe de coordination ne posait pas de problèmes aux représentants des communes, également techniciens

- ***Le jeu entre Equipe de coordination et Représentants de la société civile***

Nous avons vu que la participation de la société civile au Brésil a été fort présente dans l'élaboration du PDDI. La société civile organisée, plus spécifiquement, a été au cœur du débat, en amont du processus et jusqu'à sa clôture.

Mais quand on analyse la diversité de catégories qui sont incluses dans la société civile organisée, l'on voit qu'elles ont des stratégies et des enjeux différents.

De manière générale, la société civile ne dispose pas de sources de pouvoir dans le sens défini par Crozier et Friedberg. Ce qu'on a pu voir, néanmoins, ce sont des acteurs spécifiques à l'intérieur de ce groupe qui détiennent un pouvoir relationnel, un « pouvoir dit du "Marginal Sécant", c.-à-d.-d. d'un acteur qui est partie prenante de plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres » (cf. Pirotton)<sup>69</sup>.

Nous pouvons identifier quelques acteurs correspondants à cette définition : le Représentant du CREA-MG, ou le Président de la Fédération des Industries de MG, dont le pouvoir n'était pas lié à leur positionnement mais surtout à leur capacité de dialogue et de relations avec les autres acteurs.

Pour le mouvement populaire, la présence dans cette arène est très importante afin de valider leurs demandes auprès d'une instance aussi importante. Ils siègent dans le Collège Métropolitain, ce qui redouble leurs demandes auprès des instances métropolitaines.

---

<sup>69</sup> « Une présentation de l'Analyse Stratégique », selon Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG. Présentation schématique. [Gérard Pirotton] : <http://users.skynet.be/gerard.piroton/Textes-site-DW08/analyse-strategie-pres-GP-ligne.pdf>

Les représentants des entités représentatives des professionnels sont bien présentes aussi, et siègent dans le Collège Métropolitain. Il s'agit d'un cercle de professionnels qui travaillent sur les questions métropolitaines depuis longtemps. Ils ont eu un rôle important dans le processus à travers la consolidation de leurs débats dans le document de base qui a servi pour la définition du « Document de Référence » du PDDI. Certains acteurs de cette catégorie peuvent être considérés comme détenteurs de pouvoirs liés au relationnel. C'est le cas du Représentant du CREA-MG, un technicien qui faisait partie du PLAMBEL et qui participe au Collège Métropolitain. Dans l'entretien du Coordinateur (cité ci-dessus), il a été pointé comme un médiateur dans les discussions d'ajustements de la méthodologie.

Néanmoins, à l'intérieur de ce groupe, il avait des personnes qui se positionnaient de manière antagonique, surtout par rapport à la méthodologie utilisée. Certains remettaient en cause la méthodologie d'élaboration du document alors que d'autres étaient en accord avec ce qui était proposé afin de contribuer au débat.

Pour le segment des entreprises et patronat, une partie a participé activement au processus (il s'agit du groupe qui participe déjà au Collège Métropolitain). L'autre partie du groupe, a décidé de s'abstenir de participer au processus, en choisissant d'avoir recours à des voies plus faciles pour exercer son influence (à travers des lobbies, par exemple auprès des élus, selon ce que nous raconte un représentant).

Comme mentionné précédemment, la stratégie de la part de l'équipe coordinatrice a été de faire inclure les acteurs en faisant émerger des propositions dans un format *Bottom-Up*.

- ***Le jeu entre les Représentants de Belo Horizonte et les Représentants des autres Communes***

La ville de Belo Horizonte a suivi de très près l'élaboration du PDDI à travers de la nomination d'un groupe d'accompagnement et la création d'un groupe interne pour débattre les propositions du PDDI. La participation de BH dans le processus est considérée comme fondamentale car il s'agit de la ville centre de la région

métropolitaine et selon les propres mots de la représentante : « *Belo Horizonte ne peut pas se développer plus si la question métropolitaine n'est pas prise en compte* ».

Nous pourrions identifier un pouvoir lié à l'expertise technique de la part des représentants de Belo Horizonte. Il s'agit des techniciens qui ont des savoirs reconnus dans la matière de la planification urbaine.

Certainement, ils ont pu donner d'importantes contributions dans l'élaboration du PDDI. Néanmoins, selon les représentants de diverses villes, ce qui est beaucoup apparu était un discours de quête de coopération, de partage des problèmes et non des idées hégémoniques de la part de BH ou des autres communes les plus forts.

L'intérêt des autres communes importants dans la RMBH, comme c'est le cas de Betim et Contagem, a été restreint à une participation faible. Des raisons diverses se présentent, comme le manque d'équipe technique à y envoyer, l'organisation bureaucratique afin d'internaliser et débattre ce qui était en discussion dans le processus, etc.

Cette quête de coopération citée par quelques acteurs est probable, mais elle n'a jamais été accompagnée par des propositions précises. Les communes manifestent peu d'intérêt pour l'échelle métropolitaine et moins encore, une aptitude à des essais de construction d'articulations effectives entre elles.

Il n'y a pas eu des conflits majeurs entre les représentants des villes. Comme on l'a dit antérieurement, la participation des représentants des villes était surtout à titre personnel, avec peu de présence des élus et maires.

Ce qui peut apparaître comme une absence de conflit correspond en fait à une faible structuration du jeu.

**Dans le cas du SCoT de l'agglomération française, nous pouvons identifier les principaux jeux suivants :**

- ***Jeu entre les Représentants d'Institutions Divers et l'Equipe Coordinatrice (élus Sepal + Techniciens Agence Urba)***

Dans l'élaboration du SCoT Lyonnais, le rôle de l'équipe coordinatrice était bien encadré par la loi (qui définissait clairement les compétences du SEPAL). La législation a défini aussi la participation des autres institutions, comme l'Etat, la Région, le Département (groupés sous la dénomination de PPA, cf. mentionné antérieurement). Selon ce que nous avons récolté lors des entretiens, les représentants de ces institutions ont témoigné de leur participation et de leur contribution dans le processus en exprimant un sentiment de satisfaction.

Même avec cet encadrement par la loi, il était important politiquement que le SCoT soit débattu par tous, surtout par les collectivités et l'Etat. Donc, l'équipe coordinatrice a suivi une stratégie de bien intégrer ces acteurs dans le processus. Et le résultat montre qu'il y a eu un consensus (même avec des orientations de développement préétablis par le président de l'agglomération) dans la proposition du projet d'agglomération. Selon les mots du Directeur du Sepal : « Donc, la stratégie des élus ça a été de prendre en compte le plus possible des attentes de l'état, de la région, des chambres, de telle sorte qu'ils puissent se l'approprier et qu'il ne soit pas seulement notre document, mais qu'il soit leur document aussi. »

En France, les élus responsables pour la coordination du SCoT Lyonnais ont suivi une stratégie d'élaboration du SCoT qui était : d'abord un diagnostic élaboré par les techniciens et ensuite des ateliers thématiques plus 'ouverts' aux divers acteurs (les PPA et d'autres), avec le but de compléter ce diagnostic initial. Cette méthode permettait de respecter la loi par rapport à l'obligation de l'inclusion des acteurs en même temps qu'elle favorisait un sentiment de la part des acteurs d'avoir bien contribué au processus.

- ***Le jeu entre les représentants des communes du Grand Lyon (Techniciens) et l'Equipe Coordinatrice***

La participation des représentants des diverses villes (des techniciens ou des élus qui ne font pas partie du SEPAL) a été restreinte aux ateliers thématiques. Comme mentionné antérieurement, l'équipe a produit un premier diagnostic, qui devait être complété dans les ateliers, pour ensuite aller en direction des propositions.

Le rôle et les compétences de l'équipe coordinatrice étaient clairs, définis par la loi. Il s'agissait de « faire leurs devoirs » !

La stratégie de l'équipe coordinatrice par rapport aux représentants de communes du Grand Lyon a été de les inclure dans le débat, comme les autres acteurs du territoire. Dans leurs relations avec les représentants des communes, ils avaient l'objectif de récolter des données respectives à chaque commune et, dans la mesure où c'était possible (s'ils allaient dans le sens du projet), d'incorporer leurs demandes spécifiques.

Les représentants des communes du Grand Lyon, étaient invités à contribuer à un moment spécifique du processus, dans un mouvement « descendant » : *« C'était une information descendante. On ne remontait pas ! »*

Pour eux, le Sepal était l'instance compétente qui les représentait : *« C'est la décision du Sepal d'associer différemment par l'intermédiaire des instances dans laquelle vous vous trouvez. C'est ça la décision qui lui appartient ! »*.

Et même avec cette idée forte que le Sepal était le responsable, il y ont eu le sentiment d'avoir fait un travail de structuration des politiques d'aménagement du territoire. La stratégie semble avoir bien fonctionné, car selon un représentant de ville composant le Grand Lyon, *« il y a eu une unanimité sur le fait que c'était un travail de qualité, d'ouverture. C'est un document de référence sur lequel on a une approche multidimensionnelle. »*

- ***Le jeu entre l'Equipe coordinatrice et la Société Civile***

La participation de la société civile dans le processus d'élaboration du SCoT s'est faite à travers la société civile organisée (surtout les chambres consulaires et le Conseil de Développement).

Pour le segment de la société civile organisée (les Chambres surtout), nous pouvons observer qu'ils ont bien su profiter de l'espace que les coordinateurs leur ont donné. Ils ont suivi la stratégie d'être très présents et de faire inclure leurs demandes dans le processus, au point d'être les acteurs les plus mentionnés comme les plus actifs dans les entretiens.

La forte présence des Chambres peut être justifiée par le fait qu'elles disposent de personnels extrêmement spécialisés dans leurs domaines, lesquels sont très importants pour les choix de développement du territoire, objectif emblématique du SCoT de Lyon.

La Chambre du Commerce et de l'Industrie de Lyon, par exemple, représente à peu près soixante-neuf mille entreprises (cf. données fournies par son représentant). Si d'un côté leur contribution dans l'élaboration du SCoT Lyonnais apporte beaucoup au processus (un exemple c'est l'apport de données spécifiques), les enjeux qui y sont débattus ont des conséquences énormes sur leurs activités. Un exemple mentionné par leur représentant concerne le débat sur le transfert d'une plateforme rail-route, envisagée dans un premier moment. La Chambre s'est battue pour le maintien de cette plateforme. Il argumente :

*« Si vous enleviez cette plateforme rail-route, vous perdriez toute l'économie de l'est, qui a besoin de cette plateforme et la force de Lyon par rapport à d'autres métropoles, c'est d'avoir cette plateforme rail-route dans le tissu... Du point de vue de la performance économique, donc, des emplois, y compris l'environnement, démonter une plateforme rail-route au cœur de la métropole pour le mettre à 25 km c'est un erreur au plan économique, comme au plan environnemental ».*

La stratégie de la Chambre de l'Artisanat a été d'abord de bien participer à l'étape du diagnostic, en amenant des informations importantes (ils nous ont cité une étude sur les derniers trente ans sur l'activité de l'artisanat dans les zones urbaines centrales) afin de donner un support à leurs demandes. Donc, avec ces données, selon un représentant, ils ont réussi à « [convaincre] assez facilement [leurs] interlocuteurs ». La Chambre compte assez peu de techniciens, ce qui a rendu nécessaire de faire un choix dans la participation aux ateliers et commissions. Ils ont fait le choix de ne pas participer à ce qu'ils considéraient comme « marginal » au métier de l'artisanat. De la même façon, ils n'ont pas voulu entrer en conflit avec la Chambre de l'Agriculture. Ils ont décidés de s'abstenir de certains débats où leur activité se présentait en concurrence avec l'agriculture.



Pour la Chambre d'Agriculture, l'enjeu principal était le maintien de l'activité agricole et pour cela la destination du sol et la préservation de territoires étaient fondamentales. Selon la représentante, la vision des techniciens de l'équipe coordinatrice allaient dans le sens de cet intérêt porté par la Chambre d'Agriculture. Même si dans un premier moment, cet enjeu n'a pas été assez pris en compte dans le document, il y a eu des possibilités de discussion (dans les commissions et séparément avec personnel du SEPAL) et après des révisions, ils ont pu confirmer l'incorporation de leur vision dans le document.

En ce qui concerne la société civile directe, l'enjeu ici est relativement clair, il n'y avait pas une volonté politique d'ouvrir le débat au citoyen ordinaire. L'équipe coordinatrice explique que le débat n'était pas destiné à la participation citoyenne : *« les ateliers et commissions ce n'est pas fait d'abord pour la société civile. Mais de fait il y avait quand même des représentants de la société civile, on les a invité....c'est la société civile organisée....il n'y avait pas de volonté de notre part d'écarter la société civile »*. Au même temps, ils argumentent qu'il a eu une consultation publique plus large que celle prévu par la loi : *« Il y a eu une consultation publique à la fin, on a fait plus que ce qui est obligatoire dans la loi. Quand vous avez fini, vous le mettez à la consultation, dans la loi, il y a un processus de consultation officielle. Vous envoyez le document et vous dites aux gens : Vous avez trois mois pour rendre votre avis à toute personne publique associée....on a fait 2 consultations, la pré consultation, non obligatoire, on a recorrigé notre document pour intégrer ce que nous disaient les gens et après, on a fait une consultation officielle et puis nous on relit les choses et après on a recorrigé notre document. »*.

Outre l'argument de la présence du Conseil de Développement, le représentant de l'équipe coordinatrice justifie l'absence de la société civile directe par le fait qu'elle ne s'intéresserait pas au débat à l'échelle métropolitaine.

Des témoignages divers d'autres acteurs (élus, représentants des villes, etc.) réitèrent cette avis sur la manque d'intérêt du citoyen ordinaire au processus du SCoT lyonnais. Dans notre recherche nous n'avons pas identifié d'acteurs (ou groupe d'acteurs) qui

puissent rendre compte de stratégies concernant d'éventuelles demandes de participation des citoyens dans l'élaboration du document.

Donc, si pour les représentants de la société civile organisée, le jeu est bien délimité, nous ne pouvons pas dire la même chose pour la société civile directe : il s'agit d'un jeu dont on attendait qu'il existe, surtout si nous comparons avec notre cas brésilien, mais qui ne s'est pas constitué.

- ***Le jeu entre les techniciens et les Elus à l'intérieur de l'équipe coordinatrice du SCoT de Lyon***

Il s'agit d'un jeu complexe dont l'enjeu est le plus délicat à identifier dans le système d'acteurs analysé. Dans le processus d'élaboration du SCoT, quel était le rôle et la stratégie des techniciens qui composaient l'équipe coordinatrice vis-à-vis des élus de cette même équipe (le SEPAL, surtout) et vice-versa ?

Les témoignages des techniciens interrogés, réaffirment la présence forte de ce type d'expertise derrière les élus du SEPAL. Selon une technicienne : *« Ici dans la métropole lyonnaise, il y a une tradition très très forte est très ancienne, je pense que date bien avant de la DTA, d'une communauté technique qui est très organisé, et qui travaille beaucoup ensemble et qui va assez loin dans le processus de coproduction pour accompagner ou préparer la décision des élus. Il y a toujours eu une communauté technique d'abord plutôt de très bon niveau. C'est un territoire assez réputé d'avoir la matière grise de bon niveau et qui en plus, s'entend, c'est à dire, que c'est des gens qui bien qu'étant dans des collectivités différents, pas toujours avec des aléas politiques d'alternance, etc....Il y un certain nombre d'acteur comme ça qui sont déterminants... il y a un certain nombre d'acteurs qui ont une espèce de clairvoyance, ça, cette capacité à dire ça. A convaincre les élus, et à organiser le travail comme ça. »*

Les élus interviewés donnent toujours le même avis concernant leur rôle et pouvoir. Pour eux, les techniciens sont là pour leur donner un support technique, en leur laissant le « pouvoir » de la décision. Le récit du Directeur du Sepal témoigne d'un intérêt politique du président vers la production du document, en donnant l'idée claire qu'il existerait un choix politique en dernière instance : *« Ici c'est un choix des*

*élus, c'est clair. C'est le choix des élus à deux niveaux. Ici à Lyon par ce qu'on a un président qui lui, s'intéresse beaucoup à cette question. Donc, le SCoT c'est d'abord l'affaire du président. Donc le président avait le choix très clair dans la tête, et c'est à dire, il nous a donné une feuille de route qui était très claire, par exemple, le choix du développement, c'est le sien. Et puis, ce choix, il a été après, porté par les élus du bureau. Donc, pendant ces réunions [entre Colomb et les élus], on a assumé toujours les arbitrages. Et donc, les techniciens du Sepal et de l'agence ont fait de propositions, on a été force de proposition mais des élus ont toujours été force de décision. »*

Comme il s'agit d'acteurs qui jouent dans le même champ, il n'est pas envisageable d'identifier lequel aurait plus de succès que l'autre, mais de comprendre comment ils s'articulent dans le système. Dans ce cas, il s'agit d'un partenariat, où les deux acteurs détiennent des pouvoirs liés à l'expertise (les techniciens, surtout) et à la compétence institutionnelle et légale (les élus du Sepal sont sans doute certainement les acteurs chargés de la compétence d'élaboration du SCoT Lyonnais).

### **La structuration des jeux dans l'Inter SCoT**

Les questions liées à la stratégie dans le cas de la démarche Inter SCoT nous semblent plus évidentes. L'enjeu métropolitain est plus délicat et la mise en œuvre de stratégies est nécessaire afin de rendre possible les rencontres entre partenaires. Le mode de fonctionnement montre qu'il y a eu une stratégie pour travailler ensemble sans toucher les pouvoirs des territoires partenaires. Ce n'est pas par hasard qu'il s'agit d'une instance informelle : il n'y a pas eu un consensus jusqu'à très récemment pour la création d'une instance métropolitaine représentative de tous les territoires et intérêts respectifs.

Cela a un lien étroit avec l'héritage de la peur de la suprématie de l'agglomération centrale vers les voisins, cadre contextuel et organisationnel de cette partie du système. C'est l'histoire du « Grand méchant Lyon ».

D'un autre côté, le pouvoir lié à la maîtrise de l'expertise constitue une source de pouvoir que l'agglomération semble utiliser pour convaincre les territoires voisins. Dans des entretiens avec des représentants des SCoT voisins, ce savoir-faire que l'Agence détient, dont ils pouvaient profiter à partir de la démarche, a été mentionné comme fondamental et incitatif pour les faire participer à la démarche.

En effet, ce pouvoir d'expertise de l'Agence (lié à plusieurs raisons, comme celle d'une tradition de travail reconnue dans l'aménagement du territoire, de s'être constitué comme un « creuset » d'expertises, comme nous avons mentionné, et aussi à des travaux reconnus comme « Lyon 2010 », parmi autres), la détache de la figure de la communauté urbaine, dont les services sont beaucoup plus centrés sur la dimension opérationnelle. Cela (cf. traité dans la section 4.4.5) lui permet souvent de ne pas être directement associée à ses partenaires, comme le Grand Lyon (en grande partie), et en moindre partie par l'Etat, le Conseil General du Rhône et autres<sup>70</sup>.

- ***Le jeu entre le Chef de Projet du SCoT de Lyon et les Chefs de Projets d'autres SCoT***

La démarche Inter SCoT fonctionne à partir des propositions des techniciens, principalement les Chefs de Projets des SCoT composants l'aire métropolitaine lyonnaise. Selon un entretien : *« C'est les techniciens qui font émerger les problématiques ou les sujets qui vont être traités à l'échelle de l'Inter SCoT. »*. Un représentant du Grand Lyon ajoute :

*« Un dispositif à la fois technique et politique qui vise à rapprocher les points de vue des uns et des autres, à mieux connaître le territoire dans une relation de réciprocité...l'activité principale de l'Inter SCoT c'est quand même un échange entre chefs de projet des SCoT, avec l'Agence d'Urba, comme chef d'orchestre. Donc, c'est d'abord la coopération, l'échange technique. »*

Du côté technique, la démarche vise à partager les expériences concernant la mise

---

<sup>70</sup> L'Agence d'Urbanisme de Lyon est une association qui regroupe trente-huit partenaires à vocation d'intérêt général : collectivités territoriales, Etat, syndicats mixtes, chambres consulaires, selon informations dans leur site : [www.urbalyon.org/site/PresentationAgence](http://www.urbalyon.org/site/PresentationAgence).

en œuvre des divers SCoT qui composent l'aire métropolitaine. Les sujets sont proposés par chaque membre à mesure qu'ils identifient la nécessité d'en débattre et de les approfondir.

L'analyse du Chef de Projet du SCoT Lyon, est que la démarche Inter SCoT a été portée par l'intérêt politique du président de l'agglomération. Le président a même voulu continuer les échanges techniques qui existaient antérieurement à son mandat, en les consolidant dans ce format. La stratégie est de laisser le débat à ouvert aux collègues chefs de projet et de partager avec eux un savoir-faire notable dans le domaine de l'aménagement urbain en France.

La stratégie de donner cette liberté, de se consolider comme une démarche informelle et partagée entre les membres permettait de casser la figure de Lyon comme prépondérant : *« il y a eu tellement dans le passé, des craintes des territoires, qu'ils allaient être bouffés par le grand Lyon, que cette relation leur va bien »*.

Pour les Chefs de Projet des autres SCoT, la démarche signifie partage des connaissances et des difficultés dans la mise en œuvre de leurs SCoT. S'ils ont un problème à débattre, ils le proposent : *« la question de l'A89, ça a été nous qui l'avons proposée, qui avons montré qu'il y avait un problème ! »*

Donc un jeu dont l'enjeu est l'apprentissage collectif et dans lequel les stratégies sont essentiellement centrées sur les modalités de partage des savoirs, avec un assez fort consensus sur les objectifs et les moyens.

- ***Le jeu entre le Président du SCoT Lyonnais et les Présidents d'autres SCoT***

La participation des élus à la démarche Inter SCoT englobe les enjeux semblables à ceux cités ci-dessus.

Pour le président du SCoT Lyonnais, la participation à la démarche présente un intérêt politique clair. Ces rencontres mensuelles (entre techniciens) et bisannuelles (entre les présidents) ont permis une interconnaissance entre les acteurs et un rapprochement entre eux. L'Agence d'Urbanisme jouait un rôle d'animation en exemptant le Sepal ou l'autre Syndicat d'un éventuel rôle de « commande » de la démarche. La consolidation de cette démarche a pu ouvrir des voies parallèles de débat avec les représentants des collectivités métropolitaines, en dehors des

associations existantes, notamment la RUL, ou il y a une présence forte des autres acteurs (état, département, parmi autres).

Un représentant du Grand Lyon précise : *« Oui, comme je disais, que ce soit le dispositif RUL, plus récemment le dispositif Inter SCoT, cela a permis d'aller assez rapidement à la construction du G4. Au début, on était à 3, Vienne nous a rejoints ensuite. Si Vienne nous a rejoints de suite, ça a été grandement facilité par ce travail de relation d'interconnaissance entre le pays viennois et l'agglo lyonnaise à travers Inter SCoT. Ça c'est juste ! »*

Le Directeur du Sepal analyse : *« Pour le président de l'agglo centre, il y a un intérêt évident, lui il a besoin que les autres tirent dans le même sens que lui, ce qui est le plus important. Si les autres SCoT tirent dans autres sens, ça va être très mauvais pour l'agglo lyonnaise. Donc lui, son intérêt était évident, l'intérêt des autres est moins évident. Mais l'intérêt des autres existe quand même, parce que eux sont peut-être en réaction en disant je ne veux pas me faire bouffer par les autres etc., les gros les riches, mais leur population est très attirée par l'agglo lyonnaise, donc, ils ne peuvent pas dire, moi je suis au milieu de la France et Lyon je ne connais pas. Ça n'existe pas...donc, eux c'est quand même intéressant aussi d'avoir un contact avec le président de l'agglo centre. »*

### ***Des similitudes entre la stratégie des acteurs ?***

Dans les deux cas analysés, nous rencontrons quelques similitudes entre les stratégies des acteurs, en respectant bien sûr, le contexte spécifique à chaque enjeu.

**La stratégie de l'instance responsable** pour l'élaboration du document a été d'ouvrir **le débat**, dans le sens où l'équipe coordinatrice recevait les diverses demandes apparues lors des débats pour les traiter postérieurement en *vase clos*, **en gardant la décision pour un cercle plus restreint**. Cela explique que quand l'on questionne les acteurs sur d'éventuels conflits, ils disent qu'ils n'y en ont pas eu trop.

**Les villes composant l'aire métropolitaine** ont eu un rôle secondaire dans les deux cas. Leurs stratégies, quand il y en avait une, ne s'est pas manifestée clairement et leur action a été plutôt encadrée par les procédures de la démarche.

Au Brésil, ils ont eu plus d'ouverture à participer à la construction du document, car il y avait des nombreuses possibilités d'engagement/insertion, comme par exemple dans les échanges lors de visites et récoltes de données, réalisées par des techniciens de l'équipe coordinatrice dans les communes, dans les ateliers réalisés en groupement des communes et à travers des réunions d'accompagnement du PDDI dans l'Assemblée Métropolitaine et le Conseil Métropolitain.

En France, par contre, leur participation a été un peu plus encadrée par la loi, de manière moins directe qu'au Brésil. Leur participation a été surtout indirecte, à partir de la participation des élus au Sepal et éventuellement dans les ateliers ou commissions.

**La stratégie de la société civile organisée** peut être considérée aussi comme timide, même si elle est importante. Ils ont agi selon l'espace qui leur a été donné.

En France, ils ont participé aux ateliers thématiques selon les sujets traités. C'est à dire que, si l'atelier concernait par exemple le sujet de l'« Emploi et Rayonnement », les acteurs liés à ces sujets étaient invités (comme par exemple, le Pôle Universitaire de Lyon, le MEDEF Lyon-Rhône, la FAEZA – Fédération des Associations des Entreprises des Zones d'Activités).

Un groupe de la société civile organisée a été bien intégré dans le processus, il s'agit du groupe des Chambres Consulaires (Chambre d'Artisanat et de Métiers, Chambre d'Agriculture, Chambre du Commerce et de l'Industrie), cf. supra. Ils ont participé activement à tous les ateliers, comme les représentants des collectivités et de l'Etat, quel que soit le sujet qui était traité. Les témoignages divers d'autres acteurs désignent les représentants des Chambres comme étant les acteurs les plus présents dans l'élaboration du SCoT.

Un représentant du département attribue même un pouvoir relatif à ce groupe d'acteurs : *« Les chambres font plus de lobbying. Elles, oui, sont des forces de proposition. Nous sommes plus pour faire un contrôle, peu comme force de proposition »*. De la même façon, quand est abordée la question des acteurs les plus actifs dans le processus, le représentant de l'état dit : *« Je pense que les chambres*

*consulaires (chambre de commerce, chambre d'agriculture, et peut être moins, la chambre de métiers), ont contribué, Ils ont joué leur rôle sur ce document. »*

Ce qui est intéressant, ce sont les avis des représentants des chambres consulaires concernant leur participation et contribution au document. Ils évaluent ainsi leur contribution :

*« Nous avons eu le sentiment d'être véritablement engagés dans une vraie concertation avec nos interlocuteurs (...). Le SCoT a été élaboré conformément à la loi. Je pense que tous ceux qui ont été associés à ce vaste chantier ont été totalement imprégnés de la législation de ce document avec des modalités d'association beaucoup plus confortable. Donc, une méthode de travail rigoureuse et sérieuse et qui avait l'avantage de prendre en compte toutes les composantes du territoire, ainsi que de manière paritaire, égalitaire, les représentants de toutes les intérêts concernés, que nous faisons partie ».*

Mais cela ne signifie pas que la décision leur appartient. Pour de nombreux acteurs interviewés, les élus du SEPAL gardaient la compétence en étant les responsables pour l'élaboration du document. Ils produisaient le document à partir des réflexions et d'informations recueillies à partir des ateliers, commissions et contributions dans les consultations. Personne ne mettait en doute leur pouvoir de décision.

Au Brésil, la stratégie de participation de la société civile organisée a été de donner une continuité au dialogue précédemment ouvert. Ainsi comme dans le cas français, l'implication de la société civile organisée, surtout au moment du diagnostic, a été importante en ce qui concerne les prises en compte des demandes de ces catégories.

En ce qui concerne leur réelle contribution ou leur action dans les moments/enjeux de décision, les avis restent contradictoires : certains mentionnent une participation à titre de légitimation (pour une partie de ces représentants) alors que d'autres racontent une construction partagé type *bottom-up* des propositions métropolitaines.



Néanmoins, dans le cas brésilien, conformément mentionné antérieurement, lors de la clôture et remise du Plan à l'état fédéré, le gouverneur de Minas Gerais a envisagé la possibilité de ne pas présenter officiellement le document. A ce moment-là, la stratégie jouée par la société civile (organisée et non organisée) a été fondamentale pour l'issue du processus. Ils ont mobilisé l'ensemble des acteurs afin de contraindre le gouverneur à présenter le produit final de leurs discussions, le PDDI.

### ***La stratégie des non participants***

Dans les deux cas étudiés, il y a eu certains acteurs qui n'ont pas participé au processus, de manière volontaire ou non.

Au Brésil, en se basant sur les témoignages des interviewés, nous pourrions citer quelques acteurs qui n'ont pas participé volontairement à l'élaboration du PDDI<sup>71</sup> : quelques mouvements sociaux, des élus municipaux, une partie des entrepreneurs (liés au secteur immobilier).

Selon un représentant de l'entrepreneuriat, la participation des Dirigeants des Entreprises a été au minimum. Ils ne se sont pas intéressés au processus, malgré les efforts de ce représentant pour organiser des réunions et séminaires sur ce thème. Ce que nous pouvons identifier c'est une stratégie de s'abstenir de ces débats ouverts en préférant présenter leurs demandes directement auprès des élus, et donc en s'en tenant à une pratique clientéliste qui peut exister dans quelques sphères politiques.

Des mouvements sociaux ont été mentionnés aussi comme absents volontaires du processus. Selon la représentante du Collège d'Architectes (IAB-MG), les gens (surtout ceux des mouvements sociaux) n'ont pas participé parce qu'ils ne croyaient pas que le processus soit capable d'apporter des changements structurels et qu'ils le

---

<sup>71</sup> Nous n'avons pas d'informations plus précises sur les raisons de cette absence car quand nous avons essayé de les contacter pour prendre un Rendez Vous, nous n'avons pas eu des réponses. Donc, les informations concernant ces acteurs nous ont données par les autres acteurs participants interviewés.

voyaient comme un processus prévisible, où les sujets étaient traités de manière superficielle.

Les élus municipaux (surtout les maires) ont été pointés aussi comme absents volontaires du processus. Nous avons déjà abordé ce thème antérieurement. Parmi les raisons évoquées on trouve le fait qu'ils n'assimilaient pas la situation métropolitaine, ou qu'« ils ont été élus dans leur commune », et pas à l'échelle métropolitaine, ou encore qu'« *il y a d'autres lieux de rencontres* » (comme la « Rede-10 »<sup>72</sup>).

Au Brésil, comme la démarche a été très ouverte, nous n'avons pas enregistré des groupes d'acteurs qui ont voulu participer et qui n'ont pas pu. L'enjeu c'était plutôt de faire intégrer leurs demandes dans les ateliers de discussion que de les accepter dans le processus.

En France, il y a eu des acteurs qui se sont absentés éventuellement de quelques séances des ateliers thématiques (cf. informations trouvés dans les comptes rendus). Néanmoins, nous n'avons pas identifié des acteurs qui ont été invités et qui ont préféré s'abstenir du processus d'élaboration du SCoT lyonnais.

Nous avons rencontré par contre un groupe d'acteurs qui étaient intéressés à participer du processus d'élaboration du document mais qui n'ont pas été inclus, il s'agit des promoteurs immobiliers. Un représentant interviewé nous a raconté que leur stratégie a été de présenter leurs demandes directement auprès des instances représentatives.

#### **6.2.1.4 Le produit**

E. Friedberg (1993, p. 26) définit le produit comme « *un construit politique relativement autonome* » opérant la régulation des conflits et assurant les ajustements et les articulations d'intérêts individuels et collectifs. (cf. section 2.1.2.1).

---

<sup>72</sup> Le « Rede-10 » (comme Reseau-10) consiste en un établissement de coopération entre dix communes de la RMBH (Belo Horizonte et neuf communes voisines) avec l'objectif d'instituer des groupes de travail de discussion des thèmes communs, en « reconnaissant l'interdépendance entre les communes » et en « respectant l'autonomie de chacun ».

Au Brésil, le Plan Directeur de Développement Intégré est rappelé et mentionné par les acteurs comme un résultat abouti. Ou presque. Il y a eu quelques difficultés et des 'adaptations' dans le parcours. Comme on l'a mentionné lors de la présentation du terrain, la présentation officielle a été annulée et retardée sur l'ordre du gouvernement de l'état, qui voulait l'étudier plus finement. Cela est dû en partie au fait que la coordination du plan a été partagée avec les universitaires, ce qui a donné un caractère « participatif » au processus, orientation contraire aux choix politiques du gouverneur. Cet acte représente bien un jeu à l'intérieur de ce système, (cf. section 6.2.1.3, sur les jeux d'acteurs). En effet, les acteurs participants (incités surtout par la société civile – et le Collège Métropolitain) ont dû élaborer une stratégie afin de contraindre le gouverneur à présenter le document officiellement en respectant le chronogramme prévu. Ils craignaient que le document soit mis en veilleuse. Après beaucoup de pressions, de la part surtout de la Société civile organisée, le plan a été présenté, avec quelques modifications, issues des débats postérieurs entre le corps technique du gouvernement de l'état (surtout de l'Agence Métropolitaine, qui n'avait pas participé en tant que telle à l'élaboration) et les coordinateurs du groupe d'universitaires. Cela a permis de stabiliser les conflits liés aux critiques sur un plan trop marqué par le monde académique et très ouvert à la participation de la société civile.

Un autre aspect que l'on doit reprendre est celui du caractère d'ouverture du document. Il est ample et embrasse les divers thèmes de la métropole (les quatre axes – Urbanité, Accessibilité, Sécurité, Soutenabilité – englobent des politiques qui vont de l'intégration des services de santé métropolitains jusqu'aux politiques de formation et de qualification professionnelle. Il propose des politiques spécifiques qui seront détaillés plus tard. Cela va dépendre du sujet. Le Macro-Zonage, par exemple, considéré comme une procédure de planification, n'a pas été défini lors du processus du PDDI. Il sera spécifié hors du processus du PDDI, dans un moment postérieur (en cours actuellement). D'autres politiques, (comme par exemple, le programme de gestion adaptée des Résidus Organiques ou le Programme d'Innovation Technologique et de Capacitation par rapport à l'Assainissement), demandent des études spécifiques et qui ne sont pas directement lié à la planification

du territoire. Ils seront traités selon l'ordre de priorité défini par le système de gestion (l'Agence, le Conseil et l'Assemblée). Cela peut être vu comme une stratégie de stabilisation aussi, car les éventuels conflits et divergences par rapport à certains sujets sont renvoyés à un autre moment. (Voir encadré ci-dessous).

## Le contenu du PDDI

Le PDDI a été organisée à partir de deux axes majeurs : la Dimension Institutionnelle et la Dimension Territoriale. Ces deux axes possèdent quatre grandes orientations thématiques : **Urbanité**, **Sécurité**, **Accessibilité** et **Soutenabilité**. Chacun de ces quatre axes thématiques se décline dans des politiques respectives, pour un total de vingt-trois politiques. Chaque politique à son tour, développe des programmes, projets et actions interdépendants.

Voici un exemple pour mieux comprendre : Ressources en Eau

### Politique Métropolitaine Intégrée de Gestion, Protection et Récupération des Ressources en Eau

#### Axe **Soutenabilité**

##### Objectifs

##### Lignes Directrices

##### Attributions Publiques d'Intérêt commun

##### Articulation avec autres Politiques du PDDI

##### Questions Institutionnelles :

- Acteurs institutionnels : degré d'intérêt et compétences respectives ;
- Références juridiques (Lois respectives) ;
- Coopérations institutionnelles nécessaires pour la mise en œuvre de la politique ;
- Instruments de Politique Publique pour la mise en œuvre de la politique (Plan et programmes liés déjà existantes) ;
- Possibles sources de financement pour la politique ;
- Articulation de la Politique avec la Proposition de Restructuration Territoriale du PDDI ;
- Mesures d'accompagnement du programme ;
- Programmes existants qui peuvent être incorporés ou articulés.

##### Programmes proposés :

- 1) Programme de Stimulation de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau.  
Projets :
  - Mobilisation participative et intégration d'actions dans la gestion métropolitaine de ressources en eau ;
  - Capacitation de Ressources Humaines ;
  - Création d'un Système d'Informations sur les Ressources en Eau Métropolitains ;
- 2) Programme de Protection et Récupération des Ressources en Eau Métropolitains  
Projets :
  - Projet de Définition d'Aires Prioritaires ;
  - Gestion des Aires Prioritaires pour la protection des Captages ;
  - Projet de Protection et Récupération et Appropriation Sociale des Cours d'Eau
  - Système de Protection de Ressources en Eau – financière, éducationnelle et technique.
- 3) Programme de Diffusion des Techniques et Technologies vers une amélioration de la Qualité et quantité des Ressources en Eau.  
Projets :
  - Projet de Diffusion de Techniques et Technologies tournés vers les activités agricoles ;
  - Projet de Diffusion de Techniques et Technologies tournés vers les activités d'extraction minérales ;
  - Projet de Diffusion de Techniques et Technologies tournés vers les résidences et bâtiments publics ;
  - Projet de Diffusion de Techniques et Technologies tournés vers les activités industrielles ;
  - Projet de Diffusion de Techniques et Technologies tournés vers les Secteurs d'Assainissement.

Et finalement, même avec toutes les critiques, les acteurs brésiliens se disent satisfaits du produit. Plusieurs aspects ont été soulevés (de manière pas complètement consensuelle) : le processus a été démocratique, le réseau de contacts entre les acteurs a augmenté, le document englobe la plus grande partie des sujets et des problèmes métropolitains (voir contenu du PDDI, section 3.4.2.3), il y a eu un murissement de la société civile.

Dans le SCoT lyonnais, le produit est évalué de manière très positive par les acteurs. Ils expriment le sentiment d'avoir participé, d'y avoir bien contribué, même si le système organisationnel établit que ce sont les élus qui auront la charge d'établir les politiques d'aménagement du territoire. C'est à dire, même si le système français concernant l'élaboration des SCoT semble donner beaucoup de pouvoir aux syndicats compétents, les acteurs 'extérieurs' ont le sentiment d'avoir participé.

Cela s'explique beaucoup par la tradition française d'administration consultative. Selon Le Clainche (2011), il existe des degrés diverses de « démocratie » dans les pratiques consultatives en France, et cela varie selon les choix politiques : *« les pouvoirs des instances consultatives sont également divers selon le degré souhaité d'association des administrés aux décisions »*. (p. 40). Son évaluation montre l'impuissance de l'administration consultative à créer une démocratie administrative authentique et à donner quelque type de pouvoir d'influence aux citoyens, même si elle a permis un élargissement de l'association de ceux-ci à la fonction administrative.

Selon lui, les administrateurs (ou les coordinateurs, dans nos cas) gardent toujours le pouvoir de conduction du processus (incluant la consultation) et de la décision, ce qui correspond à notre analyse du processus d'élaboration du SCoT lyonnais :

*« L'administration désigne le plus souvent les membres des instances, elle assume le secrétariat et le fonctionnement des conseils et commission, elle prend les décisions qu'elle souhaite, c'est elle qui assure le suivi. Cette*

*maitrise du processus n'est pas critiquable en soi mais elle conduit à relativiser l'impact démocratique de la consultation. » (p. 46).*

Un autre facteur est lié à l'histoire de la coopération entre acteurs lyonnais à l'échelle de l'agglomération, qui rend plus facile le développement du processus. Les enjeux s'avèrent plus délicats à l'échelle de la métropole.

La démarche Inter SCoT est un cas intéressant pour être analysé comme un système d'action. En ce qui concerne les produits, la lecture est un peu plus floue car il s'agit d'un système en cours d'action. Donc, nous pourrions dire que, outre les produits concrets (comme les Livrets Métropolitains, qui ont été communs à tous les SCoT composants la démarche), le processus en soi est un produit. (Voir encadré p. 170).

L'Inter SCoT reste un cas important dans l'analyse des enjeux, des stratégies et du jeu parmi les acteurs car il s'agit du défi de surmonter les difficultés de mise en œuvre des coopérations entre acteurs qui n'avaient pas cette histoire d'un travail en commun. Les enjeux à cette échelle sont plus complexes, car ils embrassent des questions de pouvoirs, de compétences, d'essais de suprématie de la ville-centre (référence au grand méchant Lyon).

Dès le début, il y a eu tout une stratégie de la part du Président de l'Agence d'Urbanisme de Lyon pour arriver à convaincre les territoires voisins de participer à une démarche coopérative en matière de problèmes communs concernant l'aménagement urbain (cf. chapitre de présentation du terrain et section 6.2.1.3 de ce chapitre). La démarche a débuté avec neuf territoires et aujourd'hui elle comprend treize SCoT. L'on ne peut pas y distinguer l'intérêt technique de celui du politique car, dès le début, le Président de l'Agence est allé voir les élus des territoires voisins afin de les convaincre d'initier une coopération technique.

Le fonctionnement de la démarche montre un système d'action en constante renouvellement. Il y a les rencontres mensuelles entre les techniciens, et les rencontres annuelles qui définissent les thèmes qui seront approfondis au cours de l'année à venir. Donc, pour chaque thème développé, des acteurs complémentaires

sont mobilisés, formant ainsi un processus à la fois stabilisé, et en constante construction.

Le système fonctionne en respectant les enjeux existants, les territoires coopèrent, mais chacun garde son pouvoir. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'enjeux politiques. Selon un interviewé, le président de l'agglomération centrale considère la démarche Inter SCoT comme un chemin plus court pour le développement de la métropole lyonnaise.

### **6.2.2 Les apports de l'analyse des systèmes d'action**

L'analyse du terrain à la lumière de la sociologie de l'action organisée nous a apporté d'intéressantes interprétations des cas étudiés.

D'abord, le fait de comprendre le processus d'élaboration des documents comme systèmes d'actions nous a permis de décrypter l'ensemble des jeux et enjeux qui se présentent dans chaque cas. Les concepts de « pouvoir », de « contexte organisationnel », de « stratégies » ont été utiles dans l'identification des enjeux d'un processus complexe, qui englobe intérêts et acteurs divers.

Et contrairement aux limitations que nous lui voyons dans un premier moment (évoquées dans le Chapitre 2), cette approche nous a surpris grâce à deux points :

- 1) La possibilité de monter en généralité et de comparer des enjeux ;
- 2) La possibilité de comprendre les enjeux majeurs qui se présentent à partir du système d'acteurs et qui sont indicateurs des questions concernant la compréhension des défis métropolitains par rapport à la gestion métropolitaine et à la planification métropolitaine.

Sur la première question, l'analyse a été faite à l'échelle de chaque système d'acteurs (chaque contexte et acteurs spécifiques), ce qui dans un premier moment rendait impossible un regard comparatif, car les décisions ou produits résultaient des négociations dépendants du contexte décisionnel. Néanmoins, nous traitons des processus d'élaboration des documents de planification à l'échelle métropolitaine. S'il y a de grandes différences entre les contextes organisationnels, l'analyse par la sociologie de l'action organisée nous a démontré qu'il y a des acteurs avec des



pouvoirs similaires dans les deux cas, qui peuvent utiliser des stratégies relativement proches. Cela s'inscrit dans la logique de notre problématique qui vise à comprendre/traiter la question centrale de la thèse, concernant le rôle de planification métropolitaine dans la production de la métropole.

Et c'est justement dans ce sens, que va le deuxième apport de cette théorie. L'analyse du système d'acteurs nous a permis d'identifier les jeux d'acteurs autour de l'arène de construction des documents de planification. Outre de nous donner une méthode de compréhension et décryptage de ces systèmes, ce qui est sorti de ce regard nous indique des questions qui peuvent éclaircir les problèmes identifiés concernant les défis de la construction métropolitaine, comme par exemple celle de la gestion métropolitaine. En donnant des exemples, nous pourrions prendre le cas des maires absents du processus d'élaboration du PDDI : comment construire des propositions à cette échelle, avec le manque des acteurs qui sont aussi importants dans le scénario métropolitain ? S'agissait-il d'une affaire des experts ? Dans le cas français, la stratégie de l'agglomération lyonnaise dans la démarche Inter SCoT consistait à laisser une liberté d'action à la démarche, ce qui était bien vu par les élus et chefs de projets des autres SCoT concernés. Cela lui conférait une légitimité en rendant plus facile l'établissement des coopérations métropolitaines (initié dans le G4).

Procédons maintenant à l'analyse des théories d'apprentissage collectif, avec l'objectif de compléter le regard de la sociologie de l'action organisée.

### 6.2.3 Des possibilités d'apprentissage collectif à partir des documents de planification ?

Ce qui nous intéresse dans la théorie d'A. Hatchuel c'est son regard sur l'action collective et le développement du concept d'apprentissage collectif. L'on sort d'une vision d'un système structuré pour privilégier le côté dynamique des échanges perçus dans le processus d'élaboration des documents de planification.

Rappelons les principales positions de l'auteur :

- *L'action est un processus de constante construction et reconstruction : la forme du collectif est alors une conséquence de l'action ;*
- *La structure se transforme sous l'impact de contingences particulières ;*
- *Ces arènes se constituent en espaces d'innovation et de renouvellement.*

L'on peut essayer de comprendre dans les deux cas, les dynamiques de reconstruction de relations et de pouvoirs, constituant les processus d'apprentissages collectifs. Rappelons qu'Hatchuel souligne qu'il n'y aurait que deux mouvements possibles pour une action collective : la reconstruction des relations avec modification des savoirs et la reconstruction de savoirs avec modification des relations. (cf. section 2.1.2.1).

Dans un premier moment, il est bien clair que l'analyse de ce cadre théorique nous apporte des interprétations intéressantes par rapport aux processus d'élaboration de documents de planification en tant que processus d'apprentissage collectif. Nous pouvons dire cela à partir de nombreuses constatations, que nous nous proposons de développer dans la suite.

En ce qui concerne la première affirmation, celle de « **l'action comme un processus de constant construction et reconstruction** », les deux cas présentent des processus qui se sont construits au fur et à mesure de leurs développements. Les processus ont commencé par des actions menés par certains acteurs (des élus, surtout), et ont également été influencés par quelques processus en cours (le Plan du Vecteur Nord et les débats menés par le Collège Métropolitain dans la RMBH, et une certaine obsolescence du SDAL dans l'agglomération lyonnaise), en renvoyant aussi au contexte organisationnel. Néanmoins, ces cadres préexistantes, malgré leur caractère fondamental dans les processus, ne l'ont pas figé pour autant. Bien au contraire, les avis des participants nous signalent d'importantes contributions à la construction du processus. Même s'il y a des critiques par rapport à la légitimité du processus, au réel partage des responsabilités lors de la construction du processus ou encore par rapport à l'ouverture vers des acteurs extérieurs, l'on pourrait dire que le document a été construit à partir des débats, au fur et à mesure d'un processus itératif entre les participants.

L'Inter SCoT est un cas séparé, car il est en cours de développement. Ce cas d'étude correspond bien aussi à cette affirmation car il est construit au fur et à mesure des débats qui sont en cours entre les chefs de projets et les présidents des syndicats.

Dans ces processus de constante construction et reconstruction (nous pourrions dire aussi en mutation), les échanges perçus peuvent être regardés en référence à la base de la théorie d'Hatchuel par rapport à la constante reconstruction des savoirs et de relations : « *On se libère aussi des hypothèses fixistes sur les acteurs, et l'on ouvre à l'action collective un espace toujours renouvelé de révisions et redéfinitions* » (pg. 26).

Dans la suite, nous expliquons un peu plus en quoi nous avons pu apercevoir ces reconstructions de relations et de connaissances.

Dans le deuxième concept, « **la structure se transforme sous l'impact de contingences particulière** », Hatchuel considère que les structures n'auraient pas de formes universelles, et se modifieraient à partir des processus. L'on peut vérifier ce principe dans les deux cas.

Au Brésil, le processus d'élaboration du PDDI a apporté des changements dans les structures, relatives surtout au renouvellement des relations entre les acteurs touchés par la problématique métropolitaine.

- Relations communes x état fédéré : Les communes, qui se montraient historiquement méfiantes par rapport à l'instance « supérieure » du gouvernement de l'état (en faisant référence à un certain trauma de la période dictatoriale) s'étaient approchés du Sedru, dans un moment précédent à l'élaboration du PDDI et après, de l'Agence Métropolitaine ;
- Relations état fédéré x société civile : Le gouvernement a ouvert un dialogue avec la société civile organisée et directe à partir de l'ouverture du débat lors de l'élaboration du PDDI, en inaugurant un dialogue qui n'existait pas (ce gouvernement n'avait pas l'habitude de promouvoir des débats avec la population, en partie par ce qu'il est composé par des élus de partis politiques plus fermés aux processus démocratiques dans la définition de leurs politiques

publiques). Ce dialogue a été maintenu dans un moment postérieur d'approfondissement des politiques établies dans le PDDI.

- Relations gouvernement x experts universitaires : Dans un moment postérieur, de continuité et approfondissement des politiques établis dans le PDDI (comme par exemple, l'établissement d'une macro zonage métropolitain), le gouvernement (l'Agence Métropolitaine en charge) a invité les universitaires à donner une suite au partage de la définition des politiques spécifiques.

Et finalement, nous devons prendre en considération des évolutions des structures non pas seulement liées aux changements relationnel avec les autres acteurs et structures mais aussi concernant leur propre évolutions issue de ce processus. Par exemple, du côté des universitaires, il n'y a pas de doute que leurs savoirs ont changé, mais aussi leurs propres relations internes.

Sur cette aspect, la continuité du travail de planification de la RMBH, à travers la nouvelle étape du macro zonage a provoqué encore une réorganisation chez les experts universitaires : certains sont partis de l'équipe, de nouveaux membres ont été engagés, des nouvelles stratégies ont été pensées pour cette nouvelle phase.

En France, l'on peut repérer les transformations des structures de manière claire dans le processus de l'Inter SCoT. La démarche, très informelle au début, s'est transformée au fil du temps, avec la consolidation du partenariat entre les intercommunalités présentes, en une instance encore informelle, mais porteuse d'importants bases pour le développement de la métropole. L'on pourrait même reprendre quelques mots des interviewés qui affirment que la démarche a donné une base forte pour la création du Pôle Métropolitain de l'agglomération lyonnaise.

Et finalement, nous arrivons à la troisième affirmation : « ***Ces arènes se constituent en espaces d'innovation et de renouvellement*** ». Sur cet aspect, dans les deux cas nous avons trouvé des indices qui indiquent le développement d'innovations dans les politiques métropolitaines à partir des processus.

Dans la RMBH, l'élaboration du PDDI s'est constituée comme une innovation par le

fait même de discuter un sujet qui n'était pas traité depuis longtemps, ce qui peut être considéré déjà comme un renouvellement et une mise à jour des questions liées à cette échelle. L'incorporation de l'université dans la coordination du processus constituait une nouveauté dans les politiques publiques : l'échange entre le monde universitaire et le monde « de la praxis » peut être considéré comme fortement profitable et innovant.

Cette nouveauté constitue un exemple clair de ce que Hatchuel définit comme la « reconstruction des relations avec modification de savoirs et [la] reconstruction de savoirs avec modification de relations ». L'entrée de l'expertise académique dans la construction des politiques publiques, ce mélange entre « savoir » et « praxis » a donné des fruits importants au processus : elle a changé complètement le regard des acteurs envers le processus, elle a apporté des innovations participatives dans les politiques de l'état fédéré, elle a produit des connaissances métropolitaines qui ont changé les savoirs sur le contenu et la méthodologie (qui s'est adaptée dans le processus).

Un avis d'un représentant de la société civile organisée (représentant de la Fédération des Industries) démontre :

*« Le pouvoir public vit les urgences de chaque jour, et passe son temps à éteindre des incendies. Quand il va chercher l'université, elle apporte la possibilité de créer, de concevoir et de proposer de choses nouvelles, de voir l'avenir, d'anticiper les choses. Je pense que ce chemin peut apporter un très bon résultat à long terme. Ils ont mis en tant qu'acteur principal, quelqu'un qui a toujours eu un rôle secondaire. (...). Ils ont fait le mariage de deux choses importantes : le potentiel académique, l'expérience pratique et le pouvoir public. Ils ont été cités comme un grand processus d'innovation en ayant la reconnaissance d'autres villes. »*

Et, selon ce témoignage, il y a eu des adaptations dans la méthodologie : *« J'ai fait cette critique dans la première réunion à laquelle le travail a été présenté. J'ai trouvé, à ce moment, qu'il était très académique. Je pense qu'il y a eu une grande avancée, je ne savais pas si je comprenais ce qu'ils proposaient, mais je sais que finalement la*

*proposition et l'exécution étaient vraiment de chercher la participation »<sup>73</sup>.*

Nous pourrions dire aussi qu'il y a eu des changements relationnels entre les participants. D'une part, le fait d'y participer provoque une connaissance et compréhension des sujets métropolitains de la part de divers participants. D'un autre côté, il crée une espace pour l'interconnaissance entre ces participants, en permettant un renouvellement des réseaux d'acteurs. Dans le cas du PDDI, est notoire la création du « Frente pela Cidadania Metropolitana » (Front pour la Citoyenneté Métropolitaine), à partir de ce processus vécu d'interconnaissance entre les acteurs.

L'objectif du PDDI consiste à construire un processus de planification métropolitaine englobant de nombreux acteurs<sup>74</sup>. Ils présentent une proposition de restructuration territoriale de la RMBH, en les divisant en deux politiques principales (Politique Métropolitaine de Centralités en Réseaux et Politique Métropolitaine Intégrée de Régulation de l'Utilisation et Occupation du Sol).

La Politique concernant l'utilisation du sol sera développée à partir de la proposition d'une macro zonage, étape qui est en cours actuellement. Ce zonage consiste en

---

<sup>73</sup> Voici le reste de l'extrait de l'entretien : « *La région métropolitaine a beaucoup de potentiels qui doivent être travaillés. Et le pouvoir public, quand il prend l'université comme un allié, il prend quelqu'un avec des possibilités de propositions. L'université a essayé de ne pas faire une chose fermée, elle a essayé une méthode pour amener la population, et ça va dans le sens d'un monde réel, parce que la chose a été toujours un peu académique. J'ai fait cette critique tout au long du processus, j'ai fait cette critique dans la première réunion à laquelle le travail a été présenté. J'ai trouvé à ce moment, qu'il était très académique. Vous atteignez la fin d'un plan, mettez les objectifs et constituez un mécanisme de suivi pour recueillir ces objectifs. Et il est important que cet accompagnement, ne soit pas fait par l'université, il doit être fait par les communautés, par des lieux au sein des communautés, pour donner des informations à la fin de la période, avec l'objectif d'évaluer si il y a eu des avancées ou pas. Pourquoi ne pas prendre la planification comme une chose vivante, une chose de tous les jours ?* »

<sup>74</sup> Le PDDI cite comme acteurs : les communes, l'état de Minas Gerais, les organes fédéraux, la société civile organisée et les mouvements sociaux, les associations d'entrepreneurs et populaires et de manière complémentaire, les communes qui composent le "Colar Metropolitano" et le "Entorno metropolitano".

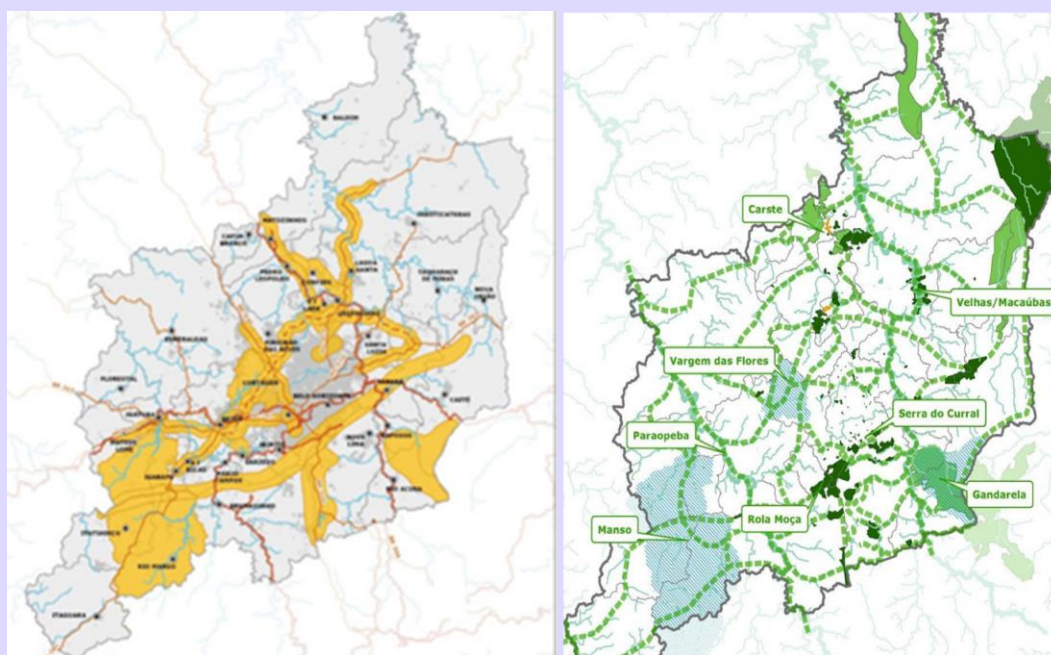
propositions de développement d'un réseau polycentrique (pour contrebalancer celui d'une métropole mono centrique et polarisée dans la ville centre) et des lieux métropolitains (nous les expliquerons dans la suite).

Selon le rapport final, un des objectifs du macro zonage est de renverser le concept de périphérie métropolitaine pour rendre plus fort le réseau de centralités. C'est dans l'étape de la définition du macro zonage que seront établies les « Aires d'Intérêt Métropolitain » (AIM) qui sont des portions du territoire destinées à de politiques spécifiques d'intérêt métropolitain, qui seront définis au long du processus de construction du Macro Zonage. De la même façon, seront établies les « Zones d'intérêt Métropolitain » (ZIM), qui sont les territoires délimités dont l'intérêt métropolitain se superpose au local, avec les paramètres urbanistiques qui ne seront pas définis selon le zonage respectif à chaque commune mais en suivant des paramètres établis selon l'intérêt métropolitain.

## Le Macro Zonage

Le Macro zonage n'établit pas un zonage dans le territoire entier de la RMBH. Au contraire, des portions de territoire ont été définies comme ayant un intérêt métropolitain. Ce « zonage » se divise en quatre types selon l'intérêt :

- Les **ZIMs** sont un type de zonage qui délimite les centralités, les captages, les Monts (Serras), les Axes Structurants (autoroutes) d'intérêt métropolitains et qui devront avoir des paramètres urbanistiques spéciaux ;
- Les **AIMs** sont des aires prioritaires pour la mise en œuvre des politiques métropolitaines qui ne sont pas objets de zonage avec des paramètres urbanistiques. Ces espaces devront être objet d'études postérieures ;
- La **Trame Vert-Bleu** sont des corridors liés à la préservation environnementale ;
- Les **LUMEs** (cf. encadré page suivante).



Proposition en cours pour la délimitation des ZIMs et de la Trame Vert/Bleu. (Source : MZ-RMBH, 2014).

Et derrière la proposition de ce macro zonage, ce sont les idées concernant la construction d'une citoyenneté métropolitaine qui peuvent être pointées comme des innovations.

Dans un « abécédaire » publié destiné aux participants de cette étape d'élaboration du Macro Zonage, les coordinateurs (état fédéré et Université) signalent que la mise en ordre du territoire à travers un macro zonage va contribuer à une vie communautaire plus équilibrée. Néanmoins, ils alertent sur le fait que cet outil n'est



pas capable de résoudre tous les problèmes de l'espace métropolitain, et que le processus devrait aller au-delà dans le sens de former une identité métropolitaine et de fournir des incitations pour l'engagement des populations dans leurs territoires. (cf. « Abécédaire Macro Zonage »).

Dans ce sens, ils établissent les LUMEs (Lieux d'Urbanité Métropolitaine), qui sont des lieux dont la gestion doit être partagé par des agents politiques, académiques, techniciens, société civile, entrepreneuriat et ouvriers, associations communautaires, conseils et autres groupes sociaux, avec l'objectif de rendre plus fort et d'augmenter le réseau construit dans les processus de débats métropolitains (PDDI et

### Les LUMEs – « Lieux Métropolitains »

#### OBJECTIFS :

- Lieu de Rencontre des gens, mouvements, groupes, institutions ;
- Discussion des idées et propositions pour la métropole ;
- Access à des informations, échanges et construction de nouveaux savoirs ;
- Construction d'identités métropolitaines.

Ils peuvent être virtuels (à travers des sites électroniques) et physiques (Ateliers Itinérants et Bibliothèques, dans un première projet).



**1ère Projet :** Identité Culturelle comme thème central – facteur d'agglutination et mobilisation des communautés

*Source: Avaliação dos Marcos Normativos e Projetos Estruturantes Federais, Estaduais e Municipais referentes ao ordenamento territorial da RMBH (Setembro 2014)*

Macro Zonage). Selon eux, les informations et connaissances produites au long de ces processus devront être diffusées de manière élargie à travers ces LUMEs, en utilisant un langage accessible, afin de stimuler l'autonomie des citoyens, et dans le même temps, le sentiment d'appartenance à la métropole, la citoyenneté métropolitaine.

Dans ce processus de constante construction et reconstruction, nous pourrions considérer ces échanges comme des sources importantes de productions des connaissances, car il s'agit des interactions entre les représentants divers (surtout ceux des citoyens) et les savants universitaires. Nous pourrions interpréter cela comme un processus explicite de reconstruction des savoirs (non seulement de la part des experts universitaires, mais aussi de l'état fédéré, de la part de la société civile)....

En France, le processus du SCoT a permis de donner une continuation au processus d'échange entre les territoires voisins de l'agglomération lyonnaise. Nous pourrions dire qu'il y a eu des innovations concernant surtout des questions de contenu du document.

D'abord il y a eu une innovation dans le modèle de développement urbain. Les plans antérieurs suivaient l'idée d'un développement concentré dans la ville centre de Lyon et à Villeurbanne (même le SDAL, qui préconisait le développement de la métropole, avait un « centre de gravité » dans ces deux villes), ce qui a été traité de manière différent dans le SCoT Lyonnais qui préconisait désormais un développement dans l'ensemble du territoire, en suivant un modèle multipolaire (selon le directeur du Sepal, l'Agence D'Urbanisme a identifié 21 polarités à développer). Une autre innovation est celle du développement du réseau de transport collectif comme orienteur du développement. Si dans les derniers projets d'agglomération, le réseau autoroutier a été pris en compte pour l'alignement de zones de développement urbain, le document analysé soutient un développement autour des lignes de transport collectif.

Un deuxième aspect qui dénote des renouvellements à partir des documents est l'inclusion des thèmes qui n'y avaient jamais été traités, comme par exemple les questions environnementales, l'agriculture périurbaine, parmi d'autres.

L'Inter SCoT peut être lue aussi comme un espace d'innovation des politiques métropolitaines. Il n'est pas forcément un élément totalement nouveau dans la scène lyonnaise, car il existait déjà la RUL, où ce débat se faisait et où quelques questions liées à l'aménagement métropolitain étaient abordées. Mais il se montre comme innovateur dans les deux sens pointés par Hatchuel concernant les « savoirs » et « relations ».

Côté relationnel, il n'y a pas de doute sur les évolutions que l'Inter SCoT a connu dès les mouvements initiateurs d'établissement des coopérations entre les élus, en passant par l'officialisation de la démarche en 2003, par des rencontres réalisés à

chaque année, jusqu'au moment présent, où il compte treize SCoT de l'aire métropolitaine lyonnaise.

En ce qui concerne les savoirs, nous pourrions aussi évoquer des innovations. Outre les productions relatives à un diagnostic métropolitain (avec des études de projection), à un projet métropolitain (les quatre « livrets métropolitains » et à la mise en œuvre des SCoT (avec des projets spécifiques et des indicateurs de suivi), la démarche se caractérise par d'autres études spécifiques qui ont émergés au fur et à mesure que les problèmes apparaissaient et étaient amenés par les divers membres. D'ailleurs, cette liberté d'action a été mentionnée comme un des atouts de la démarche.

Un exemple de cette innovation que la démarche favorise concerne l'inclusion du commerce dans l'organisation du territoire. Le thème a été lancé et les membres se sont positionnés pour la définition des grandes orientations pour un « urbanisme commercial de qualité », dans un premier moment, et ensuite, vers le lancement d'un Schéma Commercial Métropolitain.

L'analyse de la démarche Inter SCoT nous montre une apparition et un développement constant des nouvelles connaissances qui émergent dans un contexte également marqué par de constantes mutations relationnelles.

On voit donc que dans le cas brésilien, le processus d'échanges et de reconstructions des savoirs et relations est clair. Les gens qui arrivent « verts » par rapport aux enjeux métropolitains, et qui s'en sont saisis à partir de ces processus en sont emblématiques. On souligne également le changement de *statut* du gouvernement de l'état qui, acteur majeur au début (car il avait la compétence totale en la matière) transfère et affaiblit son pouvoir lorsqu'il partage la coordination avec les universitaires et surtout quand il est contraint par plusieurs acteurs de présenter le document officiellement.

Dans le SCoT lyonnais, l'on constate un certain encadrement du dispositif, qui rend les échanges entre les participants un peu plus prévisibles. La construction du

document à partir de l'interaction entre les participants (surtout ceux dénommés Personnes Publiques Associés) a certainement provoqué des modifications entre savoirs et relations. Il n'y a pas de doute que l'on y rencontre un processus d'apprentissage collectif. Néanmoins, dans l'Inter SCoT, où l'action s'est construite au cours de sa réalisation, que l'on aperçoit un renouvellement constant des savoirs et relations dès le début de la démarche.

Et finalement, l'on passe vers au dernier apport théorique, qui nous aide à comprendre les changements apportés par le processus. Ici, l'on s'intéresse plutôt au côté « cognitif » des processus : la construction d'un bien commun territorialisé.

#### 6.2.4 Vers la construction d'un bien commun territorialisé ?

Cette séquence se tourne vers l'analyse de la notion du bien commun territorialisé présentée par Lascoumes et Le Bourhis (1998). **Nous nous interrogeons sur la production d'un bien commun territorialisé à partir des processus analysés.**

Les auteurs font référence au contexte et à la notion de territoire. La notion de contexte serait basée sur les relations concernées dans le processus. Ils renforcent le côté relationnel dans le processus, où les identités ne sont pas « monolithes » mais issues des relations d'échanges. Dans ce sens, il n'a pas une victoire de l'un ou de l'autre, mais une réorganisation à l'intérieur du système. (cf. 2.1.2.1).

Ce point converge avec l'idée défendue par Hatchuel (2008) sur la reconstruction des relations/savoirs sortants des processus d'apprentissage collectif.

Sur la notion de territoire, Lascoumes et Le Bourhis (1998) insistent sur l'idée de la délimitation d'un périmètre comme facteur prépondérant pour la construction d'un intérêt général, ce périmètre étant une espace géographique, un groupe d'acteurs ou une arène politique. (cf. 2.1.3.2).

**Selon notre avis, les deux cas constituent des essais de construction d'un bien commun territorialisé.**

Si l'on reprend les deux repères donnés par Lascoumes et Le Bourhis sur la question du contexte et les changements relationnels, l'on reprend l'analyse développée

précédemment en relation avec la théorie de Hatchuel, pour constater que l'on peut dire qu'à la fin des processus, n'y a pas eu la « victoire » d'une position d'un acteur sur les autres. Il s'agissait plutôt de co-construire le débat, le document, dans ce qu'on pourrait dénommer une arène d'élaboration des documents de planification. Il y a des différences parmi les cas étudiés, mais l'on peut dire qu'il y a eu des échanges et les résultats ont compris des changements interrelationnels entre les acteurs.

Une illustration de ce partage peut être faite à partir de l'analyse des acteurs représentant l'état fédéré de MG. Ce groupe d'acteurs était responsable de la définition de la gestion métropolitaine et de la compétence de coordination de l'élaboration du document de planification. En résumé, ils ont partagé le pilotage du processus, en ouvrant le débat à la société civile en général aux représentants des villes et techniciens divers. A la fin, même s'ils avaient ce « pouvoir » lié à la compétence, ils ne sont pas sortis comme des « gagnants » du processus. Ailleurs, il est difficile de définir la victoire d'un acteur ou groupe d'acteurs dans un processus si on les regarde à la lumière des théories choisis dans la présente étude.

De la même façon, dans l'élaboration du SCoT lyonnais, nous ne pouvons pas identifier le triomphe d'un acteur sur l'autre. Prenons comme exemple le même groupe d'acteurs concernant le « pouvoir » lié à la compétence d'élaboration du document en France, comme c'est le cas du Sepal dans l'agglomération lyonnaise. Nous ne pouvons pas dire qu'ils ont sortis du processus avec un avantage sur les autres. Même s'ils avaient cette source de pouvoir, le résultat du processus ne peut pas être restreint à leur rayon d'action. Même s'il y a eu des orientations du président de l'agglomération concernant une volonté politique de renforcer le développement, ce qui est issu du processus a été construit par tous les acteurs qui y étaient engagés. Cela va aussi dans le sens que Hatchuel attribue au processus d'apprentissage collectif : *« la théorie des apprentissages collectifs permet d'échapper à ses difficultés : elle intègre l'idée de processus et donne à chacun une capacité de penser « le collectif » mais sans pouvoir imposer sa vision à d'autres, sinon par des efforts d'apprentissages réciproques (pas de sujet totalisateur). »* (p. 28)

Ensuite, la notion de périmètre est peut être encore plus évidente que la référence

au contexte. L'accent sur la territorialisation est bien au cœur des processus analysés, car il s'agit d'établir des accords, de sortir d'une échelle où des enjeux sont localisés et de les transférer sur un territoire commun métropolitain. Ici, le périmètre des enjeux est bien à l'origine de tout le débat.

Dans le processus du PDDI, selon les témoignages recueillis, il y a encore un manque de conscience des problèmes métropolitains de la part des maires des communes de la RMBH. Parce que la sphère métropolitaine n'est pas trop visible politiquement vis-à-vis des électeurs, et parce qu'il y a aussi cette méconnaissance (ou désintérêt même) des enjeux métropolitains de leur part. Pour le citoyen ordinaire, l'existence d'une conscience ou identité métropolitaine ne semble pas avoir de consistance. Donc, comment donner un contenu à cette sphère (ou périmètre) si elle ne rencontre pas des délimitations claires auprès des citoyens métropolitains ? Or, selon Lascoumes et Le Bourhis (cf. section 2.1.3.2), pour que l'intérêt général reçoive un contenu, cette notion de périmètre (qu'il soit une espace géographique, un regroupement d'acteurs ou une arène politique) est indispensable.

**Face à ces questions, quelques propositions du PDDI donnent des orientations pour renforcer l'existence d'une citoyenneté métropolitaine.**

Selon ce qui est apparu dans les débats du PDDI il n'existe pas d'identité métropolitaine mais une sensibilisation des gens par rapports aux problèmes personnels liés à l'échelle métropolitains, comme par exemple de rester des heures dans les déplacements entre communes afin de se rendre au travail.

**Ces propositions en même temps qu'elles contribuent à la définition ou au renforcement de ce périmètre, contribuent à donner un contenu à ce bien commun métropolitain** en cours de construction.

Le lancement des LUMEs (Lieux d'Urbanité Métropolitaine) consiste dans la proposition de lieux de gestion partagés entre les divers acteurs métropolitains avec comme objectif affiché de stimuler l'autonomie des citoyens en renforçant le sentiment métropolitain, de citoyen métropolitain.

D'autres propositions, comme le développement des centralités, en lançant l'idée

d'une métropole multipolaire, en opposition au processus de « périphérisation » des communes vont dans le sens de renforcer aussi le sentiment métropolitain.

Le PDDI a identifié aussi des lieux dénommés « Lieux Métropolitains », qui sont des espaces dotés de valeurs significatives, symboliques, culturelles, historiques et qui peuvent donner des identités à la forme métropolitaine. (cf. PDDI, 2010). Selon le rapport, on doit, en ce qui les concerne chercher des stratégies de conservation, de requalification, de mise en évidence, pour les rendre plus accessibles, plus visible, parmi d'autres mesures nécessaires pour que ces lieux deviennent porteur d'opportunités pour le développement local sur tout le territoire. Egalement pour qu'ils se stabilisent dans l'imaginaire collectif comme des références symboliques pour les citoyens métropolitains. (PDDI, 2010).

**Donc, dans la RMBH, nous pourrions dire que ce bien commun se traduit dans des résultats qui se construisent comme des accords collectifs (en dépassant l'intérêt local et individuel), en ayant des objectifs en commun et à partir des efforts de la prise de conscience du citoyen métropolitain et de construction d'une identité métropolitaine.**

Dans le cas lyonnais, cette notion de périmètre est définie de manière plus claire dans l'agglomération lyonnaise qu'à échelle métropolitaine.

Nous pourrions dire qu'il y a eu un processus de construction d'un bien commun quand nous analysons le SCoT lyonnais, dans la mesure où il y a eu une construction partagée des enjeux. Le **résultat est représentatif d'une formulation des accords collectifs**, dans le sens de Lascoumes et Le Bourhis (cf. 2.1.3.2).

Néanmoins, si nous faisons référence à la **construction d'un bien commun métropolitain à partir d'éléments d'identité métropolitaine**, l'analyse devient **moins évidente**.

D'abord l'échelle du SCoT n'est pas celle de la métropole, comme nous l'avons déjà évoqué au début de cette étude. Celle-ci correspond plutôt à l'échelle de l'Inter SCoT. Les diverses actions menées par la démarche s'encadrent dans des essais de

construction d'une coopération basée sur des questions communes. Dans la métropole multipolaire, ils ont établi un projet commun pour la métropole qui consiste dans le « Chapitre Commun » et les « Livrets Métropolitains » respectifs.

**Donc, sur le contenu, nous pourrions dire que la démarche établit des éléments de construction d'un bien commun basées sur des objectifs communs de développement de la métropole.**

En ce qui concerne l'identité métropolitaine, un autre facteur qui caractérise la construction d'un bien commun, le rayon d'action de l'Inter SCoT est un peu plus restreint. Il s'est limité à renforcer ce sentiment auprès des élus et techniciens qui y participent (à travers le processus constant de construction et reconstruction de savoirs et relations provoqué par ces rencontres, il s'établit un sentiment d'appartenance à quelque chose de plus large, le processus d'interconnaissance, selon divers témoignages).

En analysant le contenu d'une des publications de la démarche Inter SCoT, nous avons trouvé des textes réaffirmant l'existence d'un patrimoine en commun. Ils ont mis en avant l'existence d'une longue histoire du territoire métropolitain (les sites archéologiques), des ressources remarquables, le patrimoine naturel et des lieux fédérateurs. Contrairement aux Espaces d'Interface Métropolitains, qui sont aussi des espaces d'intérêt commun à l'échelle de l'Inter SCoT, mais plutôt liés aux sujets d'aménagement du territoire, ces « Lieux fédérateurs » se traduisent par des événements culturels sportifs et récréatifs, « qui fédèrent les populations et les territoires », comme le « Jazz à Vienne », le « Nuits sonores », le « Printemps de Pérouges », les biennales de la danse, etc. Selon ce document, le sentiment d'appartenance se construit aussi à travers ces événements. (Agence d'Urbanisme de Lyon, 2014).

Un élu, vice-président du Grand Lyon, chargé du développement du Pole Métropolitain (le G4, à l'époque) évoque cette préoccupation d'éveiller un sentiment métropolitain. Il réaffirme l'idée que la culture, le loisir et le sport sont des éléments qui peuvent devenir les leviers d'un sentiment d'appartenance à un espace métropolitain :



*« Je pense qu'il faut mettre un peu de culture, loisir, sport, par ce que je pense que le sentiment d'appartenir à un espace métropolitain, dans un monde globalisé, mondialisé, ça peut aller plus vite. C'est pour ça qu'il faut les manifestations culturelles, la biennale. En ce moment on travaille beaucoup les coupures vertes<sup>75</sup>, où les gens pourrons faire du vélo, de la marche, etc. du tourisme intra métropolitain. C'est valable aussi pour les journées du patrimoine, ou on va essayer de les hisser au niveau métropolitain. Et puis de faire une sorte que les évènements, ils parlent à tout le monde ».*

La culture, ailleurs, est un des piliers d'action du G4 (voir section 4.2.1.4).

**Pour conclure, nous constatons qu'il existe des similitudes entre la construction d'un bien commun dans les deux cas. On trouve en effet de part et d'autre la notion d'un bien commun construit à travers des efforts collectifs, avec l'établissement d'objectifs et de valeurs en commun.**

**Nous pouvons aussi interpréter la construction d'un bien commun à travers la prise en compte d'éléments d'identité métropolitaine, des valeurs qui convergent par rapport au sujet métropolitain et la prise de conscience d'une citoyenneté métropolitaine. Dans cette perspective, nous pouvons dire que la notion du bien commun métropolitain est en cours de construction. Les deux métropoles présentent des propositions dans leurs documents de planification qui visent à stimuler l'éveil d'une identité métropolitaine. Néanmoins, dans l'étape actuelle, ces actions ne se constituent que comme des récits (*narratifs*) métropolitains.**

---

<sup>75</sup> Le concept de « coupures vertes » est défini dans le SCoT de Lyon : « Lorsque ces liaisons jouent le rôle de coupure entre deux fronts d'urbanisation, ou entre un front d'urbanisation et une infrastructure de transport, ou bien lorsque ces coupures figurent dans la DTA au titre de coupures vertes, elles sont identifiées par le SCoT. ».



## Chapitre 7 – Conclusion Générale

Dans ce chapitre de conclusion générale, nous nous focaliserons d’abord sur le côté méthodologique, afin d’évoquer l’intérêt de faire une étude de deux cas, de deux pays et de contextes distincts. Ensuite, nous reprendrons les questions qui ont servi à orienter la recherche. Et nous finissons en présentant quelques pistes de recherche.

### 7.1 L’intérêt de comparer deux cas

Comme nous avons montré dans la partie II de la présente thèse, les deux terrains d’études se configurent comme des réalités métropolitaines bien différentes. Mais les difficultés par rapport à la coordination et à la gestion métropolitaines sont caractéristiques des deux cas.

Le cas brésilien est marqué par l’existence d’un nouveau système de gestion de la région métropolitaine, qui existe depuis la décennie de 1970. Quelques spécificités peuvent être remarquées :

- (1) il y a un manque de cohésion politique par rapport à la métropole, dû au fait que le système a été créé en grande partie par le gouvernement de l’état fédéré, qui maintient une certaine hégémonie dans la gestion, même si les communes gardent encore un fort pouvoir.
- (2) Cet historique du pouvoir local (municipal) est caractérisé par un manque de dialogue et de coopération inter municipale (coopération horizontale) ;
- (3) Le manque de ressources financières et techniques pour la plupart des communes de la RMBH, renvoie les problèmes (et actions) métropolitains au deuxième plan dans le cadre d’une action publique locale ;

Nous rencontrons des attributs différents dans le cas lyonnais. D’abord, le cas analysé ne possède pas une instance institutionnalisée légitime responsable pour les politiques métropolitaines. Il existe plusieurs scènes métropolitaines qui traitent les enjeux à cette échelle. Par ailleurs les principales caractéristiques sont les suivantes :

- (1) L'agglomération est marquée par une histoire longue de la planification urbaine et de la coopération entre les acteurs et les instances d'action métropolitaine.
- (2) Il y a une cohésion politique par rapport aux enjeux métropolitains, mais les acteurs n'ont pas trouvé la formule la plus adéquate pour la création d'une instance responsable pour les compétences métropolitaines. Cela a des rapports avec les transferts de compétences et pouvoir, lors de la création d'une nouvelle instance, mais aussi avec d'autres facteurs<sup>76</sup>.
- (3) Il y a plusieurs essais et des lieux où les enjeux métropolitains sont traités.

A partir de cette analyse des deux cas, nous avons pu identifier quelques caractéristiques qui se sont montrées comme des points de référence positifs dans le processus de production de la métropole. Elles ont été identifiées parfois dans un cas, parfois dans l'autre, ou dans les deux :

- L'existence des lieux de débats métropolitains ;
- L'existence d'une instance qui regroupe des acteurs et qui garde la compétence des enjeux métropolitains ;

---

<sup>76</sup> Sur cet aspect, le témoignage d'un élu-sénateur est très éclairant :

« Je pense sincèrement qu'il n'y a pas de points de divergence majeurs sur l'objectif de raisonner à l'échelle de ce grand territoire, ou d'avoir globalement à travailler ensemble et de regarder ensemble les choses. Je crois à cet objectif-là, il n'y a pas de contestation possible. En revanche, sur la façon de faire, la façon de construire cet espace, ce territoire-là, de lui créer une forme de gouvernance, un G13, par ex. là, les clivages politiques arrivent, et puis des inquiétudes arrivent. Plus que les clivages politiques, c'est les inquiétudes, parce que certains élus ne veulent pas perdre leur pouvoir, parce qu'il y a aussi des raisons très objectives, qu'il faut savoir entendre, mais il y a des barrières d'inquiétude à franchir. Et là, je trouve qu'on ne se donne pas les moyens suffisants d'avancer, de porter ce projet, de l'expliquer, y compris à la population. Je trouve que la population est beaucoup plus réceptive que les élus. Et ça on ne le sait pas. Mais, là encore, on se heurte- c'est une façon de parler- on se heurte à des élus, ...surtout parce que certaines élus estiment que ce n'est pas utile de faire ça pour se faire réélire... La divergence politique est une étape à franchir. Il y a uns qui voudraient aller très très vite. Et ceux qui disent de ne pas vouloir y aller du tout. Et il y en a certains qui disent on y va par étapes...il faudrait porter beaucoup plus ce sujet, plus expliquer aux gens, plus faire comprendre aux habitants qu'il y a un vrai intérêt. Mais pour ça il faut se donner des moyens. Des moyens politiques, de communication, on les a. il faut avoir une volonté. Et je pense que la volonté, il n'y en a pas. »

- Une pratique courante de dialogue et d'interconnaissance entre les acteurs métropolitains ;
- L'incorporation d'une partie de la société civile et des acteurs présents sur le territoire métropolitain dans la construction des politiques publiques ;

La méthodologie de travail a été de les faire dialoguer, avec les données trouvées (entretiens et documents), afin d'achever de répondre aux questions principales de la recherche.

Outre qu'il apporte plusieurs d'éléments d'analyse sur la question principale, le fait d'étudier deux cas nous a forcés à faire un exercice permanent d'aller et retour vers les deux, sur ces différents éléments. Cela a provoqué une réflexion sur les avantages ou sur le côté positif de chacun. Si l'on prend par exemple « *l'incorporation de la société civile dans le processus de construction des politiques publiques* », nous la rencontrons surtout dans le cas brésilien. Cela a été un élément identifié comme fondamental dans le processus, selon les témoignages entendus. Le processus de double étude de cas nous amène alors à réfléchir sur l'incorporation de la société civile dans le débat de la métropole lyonnaise : comment s'est-elle passée ? Prenons un autre exemple, « *la pratique du dialogue et l'interconnaissance entre acteurs métropolitains* », bien caractéristique de la métropole lyonnaise. Comment s'est fait le dialogue entre acteurs métropolitains de la RMBH ? Comment fonctionnerait le système de gestion de la RMBH s'il y avait un dialogue permanent et une histoire de la coopération ? Pourquoi n'y en a-t-il pas ?

## **7.2 Les questions de la recherche :**

### **7.2.1 La production d'un bien commun métropolitain ?**

D'abord, l'on reprend le questionnement sur la production d'un bien commun territorialisé, basé sur le texte de Lascoumes et Le Bourhis, présenté antérieurement. Cela représente une question de recherche centrale dans notre étude. Comme indiqué précédemment, nous avons fait l'hypothèse qu'à partir des dispositifs procéduraux constitués dans les processus d'élaboration des documents de

planification (qui peuvent être interprétés comme un système d'action concret), une notion d'un « bien commun » territorialisé, plus spécifiquement, métropolitain, pouvait être construit.

Le deuxième point (que l'on ne peut pas séparer du premier), concerne le réel partage de cette construction et les possibilités de changement de l'action politique métropolitaine. A la suite des auteurs mobilisés on s'est demandé s'il s'agit d'une forme vide qui recouvrirait des pratiques traditionnelles ? L'on se demande si dans nos études de cas, l'on peut voir l'émergence d'une construction partagée et légitime d'un bien commun métropolitain ? Et qu'à la fin du processus, d'autres actions pourraient être engagés, avec des possibilités de changements ? Cela constitue le dernier élément d'analyse de la recherche, qui porte sur la contribution que la planification urbaine peut apporter aux territoires métropolitains pour surmonter les difficultés de coordination et de fragmentation métropolitaine.

L'analyse des cas nous a montré que les processus d'élaboration des documents ont signifié sans doute des **avancées vers la construction d'un bien commun métropolitain.** , mais l'on ne peut pas dire qu'on y est arrivé. Le processus n'est pas achevé à cause notamment de quelques points :

- 1) Ce n'est pas l'ensemble des acteurs métropolitains qui ont été présents. Dans les deux cas, l'on peut considérer que le processus d'élaboration n'a pas inclus la totalité des acteurs et de ce fait empêché la formation d'un corpus de propositions cohérents pour tous les acteurs de l'échelle métropolitaine. L'on peut rappeler surtout le manque des élus des communes de la RMBH au Brésil, et l'absence de la société civile directe dans le cas français ;
- 2) Il manque de la légitimité par rapport à la représentation institutionnelle. Dans le cas du PDDI, notamment, les acteurs ont mentionné la présence de beaucoup de participants avec des propositions à titre personnel et pas issues d'un éventuel débat à l'intérieur de leurs institutions.
- 3) Il y a des doutes par rapport au réel partage de la construction du document, notamment dans le cas brésilien. Certains acteurs mettent en doute la capacité

de la société civile à comprendre et même à produire un débat métropolitain, ce qui a entraîné vers un document issu surtout d'un regard des techniciens.

- 4) Les coordinateurs ont gardé le pouvoir de décider ce qui serait inclus dans le document (dans les deux cas). Avec cette affirmation, nous voulons dire que le document final est passé par le « filtre » des coordinateurs. Il n'est pas le résultat « direct », un document « frais », issu du débat promu lors des processus d'élaboration des documents.
- 5) Nous n'avons pas rencontrés des « citoyens métropolitaines » explicitement avoués, même si cette notion a été institutionnalisée par une loi sur le système de gestion métropolitaine dans la RMBH<sup>77</sup>. Dans une recherche sur le sujet, Sousa et Silva (2010) révèlent que les participants des ateliers de discussion du PDDI avaient une notion de ce qui signifie la « citoyenneté », mais pas par rapport à l'échelle métropolitaine.

#### 7.2.2 Vers un sentiment d'appartenance commun ?

Si l'on ne peut pas affirmer qu'il y ait eu un processus achevé par rapport à la formation d'un bien commun, l'on trouve, néanmoins, des indices qui indiquent que dans les cas étudiés, **il y est en développement**. L'on pourrait dire même que ce processus a favorisé des changements dans l'action publique métropolitaine.

- 1) Ces arènes se sont constituées comme les lieux d'interaction, de partage entre les acteurs métropolitains présents ; la possibilité de ces rencontres, et même la répétition de ces types de procédures favorise une prise de conscience collective de la métropole.

Dans la RMBH, nous reprenons le témoignage d'un élu de la ville de Pedro Leopoldo : *« Il y a eu plusieurs forums, ils nous ont permis d'établir des contacts avec d'autres personnes et ce sentiment d'être un citoyen métropolitain a été*

---

<sup>77</sup> Conformément à ladite la Loi complémentaire n. 89 de 2006, les citoyens métropolitains seraient ceux qui habitent dans la RMBH depuis plus de deux ans. Seuls ces « citoyens métropolitains » seraient éligibles au Conseil Métropolitain.

*renforcé. »*

- 2) L'on peut voir que les processus ont favorisé la formation des instances formelles/ou informelles de débat métropolitain. Dans la RMBH, la création des forums de débats, comme la « Frente pela Cidadania Metropolitana », mentionné auparavant est notoire. Dans la métropole lyonnaise, même si l'Inter SCoT n'a pas été à l'origine directe de la formation du « G4 » (institutionnalisé plus tard à travers le « Pole Métropolitain de Lyon, Saint Etienne, Vienne et CAPI »), nous ne pourrions pas nier son rôle dans la structuration de ce dernier, à travers la promotion de rencontres entre les élus concernés ;
- 3) Même avec les critiques par rapport au réel partage de la construction du document (surtout au Brésil), les acteurs se déclarent satisfaits des résultats, en disant qu'ils ont participé et qu'ils ont contribué au document. Cela contribue à rendre plus fort le sentiment d'appartenance.

### 7.2.3 La contribution de la planification urbaine dans la production de la métropole – des questions spécifiques

Dans cette section nous voulons aborder spécifiquement les questions concernant la contribution de la planification urbaine dans la production de la métropole.

- **Dans le cas lyonnais, est ce que l'élaboration du plan a servi pour faciliter la coordination entre les différentes instances, et pour faire face à la fragmentation des scènes métropolitaines ? Est ce qu'il pourrait contribuer à la construction d'une autorité métropolitaine, à partir des processus d'apprentissage collectif ?**

Comme nous l'avons montré, le processus d'élaboration du SCoT et la mise en œuvre de la démarche Inter SCoT se sont constitués comme d'importantes arènes de débat métropolitain où les acteurs métropolitains se sont rencontrés. Ils ont sans aucun doute contribué à la mise en cohésion de l'action publique métropolitaine.



Néanmoins, même si elles ont provoqué la rencontre et le débat métropolitain, cela n'a pas été suffisant pour surmonter les clivages politiques et mener des actions plus concrètes dans la direction de la construction d'une instance métropolitaine spécifique.

En reprenant le questionnement de Crozier par rapport à des possibilités de changements dans la politique, ceux-ci sont encore un peu timides pour confirmer que le processus d'élaboration de ces documents (SCoT et Inter SCoT) ont promu de grands changements dans la politique métropolitaine. Il y a juste des indices, par exemple, les rapports entre la démarche Inter SCoT et la formation du G4.

- **Dans le cas brésilien, l'élaboration du plan a-t-elle servi (outre à orienter l'aménagement métropolitain) à renforcer l'instance métropolitaine (en la légitimant) et les liens entre les communes et aidé à la construction d'un intérêt général métropolitain partagé par les différentes composants du territoire ?**

Par rapport à la première question, il nous semble que le processus d'élaboration du PDDI a servi pour renforcer le système de gestion de la RMBH. Il y a une intense participation des acteurs au Conseil. L'Agence entreprend des actions métropolitaines. Les maires croient que le PDDI pourrait rendre meilleur le système de gestion, selon une recherche récente (cf. Drummond, 2013). L'Assemblée est l'organe qui semble être le moins actif.

Nous avons constaté qu'un processus de construction d'un bien commun métropolitain est en cours. Plusieurs difficultés interfèrent dans ce processus : le manque d'intérêt par rapport au sujet métropolitain, de la part des maires des communes composants la RMBH, le manque de coopération horizontale entre ces communes, la croissance du pouvoir local instauré depuis la Constitution Fédérale de 1988, qui rend complexe la mise en œuvre d'une coopération commune-état fédéré.

## 7.3 Prémisses identifiées

Le parcours de recherche nous avait indiqué quelques prémisses, qui ont été parfois plus évidents dans un cas que dans l'autre. Nous nous tournons vers elles.

### 7.3.1 La recherche d'un consensus

Les deux processus analysés présentent une particularité par rapport à une quête de consensus au lieu de la reproduction des positions et des affrontements et des conflits. Même si la démarche s'organise comme une arène où se rencontrent divers acteurs et leurs stratégies respectives, ils ne se sont pas institués comme les lieux d'éventuels combats.

Plusieurs raisons peuvent être identifiées. D'abord, ces arènes de construction des documents de planification se constituent comme des nouveaux lieux de débat métropolitain. Dans ce sens, ils se configurent comme lieux « récepteurs » de la problématique métropolitaine selon les visions des divers acteurs concernés. Ensuite, ils ont un caractère en principe trop généraliste. Ils se configurent comme des documents d'orientation de l'aménagement urbain. Dans les deux cas, ils renvoient les questions spécifiques vers d'autres moments (l'étape du macro zonage et les politiques spécifiques dans le cas du PDDI et les « Espaces d'Interface Métropolitains » dans le cas de l'agglomération lyonnaise). Un autre raison peut être liée à une stratégie de la part des acteurs de développer ce qu'ils ont en commun. C'est à dire que la cible de ces rencontres serait d'établir les points en commun et pas trop de se concentrer sur les divergences entre eux.

Nous passons à une analyse un peu plus spatialisée de cette affirmation.

Dans les deux cas, les ateliers de discussion du document de planification se sont montrés plus comme des lieux d'accueil des propositions par rapport aux thèmes traités que des instances où les visions des acteurs, et les points de vue respectifs, seraient en effet débattus et défendus.

Au Brésil, selon les entretiens, il y a eu des conflits divers qui se sont éveillés dans les

ateliers d'élaboration du document. Il n'y a pas eu de résolution de ces conflits, ils ont été incorporés dans le rapport final.

En France, les ateliers de l'élaboration du SCoT lyonnais ont servi pour compléter le pré-diagnostic réalisé antérieurement (selon l'entretien avec le technicien chargé de mission du SCoT de Lyon de l'Agence d'Urbanisme) et pour recueillir les propositions concernant le sujet de l'atelier.

Nous ne voulons pas dire qu'il avait un consensus dès le début. Les mots du directeur du Sepal relatent un consensus qui est arrivé à la fin, mais pas au début (principalement autour du scénario du développement. (cf. section 5.5.1).

En ce qui concerne la démarche Inter SCoT, cette volonté de non éclosion de conflits nous semble plus explicite. Or, la démarche se caractérise comme un lieu de rencontres et de débats sur les problèmes métropolitains liés à la mise en œuvre des SCoT composant l'aire métropolitaine lyonnaise. Leur rencontre a débuté sur la base d'une mise en confiance entre les acteurs, selon le témoignage d'un élu-sénateur fondateur de la démarche. Et une des raisons de la réussite est justement son mode de fonctionnement, basé sur le volontariat et sur des sujets non conflictuels. Quelques désaccords plus graves pourraient pourtant remettre la démarche en cause.

### 7.3.2 Des documents généralistes ?

Dans les deux cas, les acteurs constatent que les propositions élaborées dans les documents qui leurs sont soumis souffrent de trop de généralité ou même de superficialité.

Au Brésil, le coordinateur de l'élaboration (côté université) nous a expliqué qu'il y avait une attente que le plan puisse résoudre toutes les problèmes métropolitains, alors qu'au contraire, aux yeux des animateurs, il devait constituer un « *référentiel de politiques et de travail pour le future* ».

En France, nous rencontrons cette caractéristique de « souplesse » du document. Le

directeur du Sepal témoigne :

*« Après, il y a eu un vrai débat politique, y compris au sein du bureau et avec l'Etat sur la question de la précision du degré de prescription de la règle, c'est à dire est que dans votre document, vous allez mettre des règles strictes ou pas ? Notre président et le Sepal, eux, voulait un document qui n'ait pas trop de règles et trop prescriptif...ce n'est pas pour laisser faire n'importe quoi, c'est la leçon des expériences. Un document qui est fait pour durer 20 ans, si vous mettez des règles trop précises, au bout de dix ans, la règle, elle n'a pas de sens, elle est dépassée par les événements. Donc, si vous voulez un document qui soit précisément stratégique, suffisamment général et qui ne soit pas trop précis...donc, on a eu fortement ce débat. Et la crainte qu'on avait c'était que l'État dis : votre document n'est pas assez prescriptif, et vous ne définissiez pas les objectifs suffisamment précis pour le territoire... On n'est jamais descendu en dessous des grandes commissions, grandes secteurs, jamais fixé des chiffres à cette taille-là, parce que c'était trop risqué de fixer des chiffres alors qu'on ne sait pas comment les choses vont évoluer. Pareil pour les cartes, on a fait des cartes, on a refusé de faire des cartes plus précises que ça ! »*

Pour le cas brésilien, nous mettons en question les avis concernant la généralité du plan. Or, contrairement à ces témoignages, nous constatons que le contenu traite des questions métropolitaines de grande ampleur, en arrivant même à aborder les questions d'aménagement du territoire, comme c'est le cas des politiques liées à la « sécurité alimentaire et nutritionnelle » ou à la « formation et qualification professionnelle » présentes dans le PDDI (Voir encadré p. 103). En effet, il comprend un éventail de sujets qui essaient de traiter une grande variété de problèmes métropolitains (sécurité, économie, emploi, mobilité, etc.). Il est important de rappeler que les avis ont été recueillis dans un moment où le document n'avait pas encore été publié.

Dans le cas français, nous voyons qu'il s'agit d'une caractéristique trouvée dans

d'autres SCoT. Dubois (2009) rappelle : « *les schémas, une fois encore, se traduisent pour la plupart par un catalogue de bonnes intentions avant tout fondés sur le plus petit dénominateur commun* ». (p. 137). Il mentionne l'analyse de Desjardins, qui affirme que les intercommunalités manquent d'outils juridiques, politique et institutionnels nécessaires à l'exercice de leur mission : « *Les SCoT sont tributaires d'une pratique consensuelle qui exclut les choix audacieux et les discussions véritablement politiques sur l'avenir de l'urbain* ».

Sur cet aspect, ce qu'on observe c'est le caractère de prescription des documents. Dans les deux expériences, les documents ont été développés de manière à renvoyer l'approfondissement des orientations à des moments postérieurs, transférant ainsi les sujets et territoires objets de conflits à d'autres sphères.

Encore sur le sujet de la généralité, en effet, ce sont les cartes présentées dans les documents respectifs des cas étudiés qui démontrent une caractéristique simpliste/généraliste. En prenant le sujet de la multipolarité, objectif commun, d'ailleurs, aux documents de planification des deux métropoles étudiés, (voir figure p. 104), nous rencontrons des cartes schématiques concernant le sujet. Cela leur permet d'être malléable en rendent possible des changements et d'adaptations lors de la mise en œuvre sans remettre en cause le document original. Ces cartes peuvent être lues comme des portraits métaphoriques des processus (on échange, on établit des sujets communs mais on ne délimite pas trop les enjeux, et on ne fige pas les territoires). Mais cela ne se constitue comme objet de recherche dans notre étude. Elle mériterait d'être approfondie dans une autre étape.

### 7.3.3 Rapport Techniciens *versus* élus

Nous voulons attirer l'attention sur le duo **technicien/élus**, car les deux apparaissent comme les acteurs hégémoniques des processus d'élaboration des documents de planification.

Dans une étude sur les dynamiques de planification urbaine des villes de Nantes et Rennes, Remi Dormois (2006) avait pointé ces deux acteurs :

*« La stabilisation de ces formes de coopération [coalitions d'acteurs publics et privés] ne s'accompagne pas d'un nivellement des rapports de pouvoir entre acteurs. Bien au contraire, les élus et les techniciens peuvent mobiliser des ressources et en activer des nouvelles tout au long du processus d'interaction, ce qui fait d'eux les acteurs dominants des coalitions de planification urbaine. » (p. 863)*

Au Brésil, nous avons identifié une certaine continuité de la position dominante des **techniciens** dès la période dite « technocratique ». Ce qui a changé a été l'ouverture vers d'autres acteurs, ce qui n'arrivait pas à se réaliser dans la période mentionnée. Or, la base conceptuelle du PDDI s'appuie sur l'idée d'apprentissage social à travers la planification de John Friedmann. Néanmoins, ce que nous voulons souligner est le fait que même avec l'incorporation de plusieurs acteurs, les techniciens gardent une position d'hégémonie dans l'activité de planification. Dans le processus de la RMBH, la position des élus n'est pas aussi prédominante que celle des techniciens. Comme nous l'avons montré, l'échelle métropolitaine ne semble pas intéresser les élus. Nous pouvons en trouver quelques raisons, parmi lesquelles : les actions métropolitaines touchent les limites du pouvoir local versus pouvoir métropolitain ; ils ne donnent pas d'importance aux problèmes métropolitains car politiquement ce n'est pas visible puisqu'il n'existe pas un « électeur métropolitain ».

En France, les rapports entre ces deux acteurs sont un peu plus complexes et moins évidents. Nous avons rencontrés des témoignages explicites sur le rôle majeur des élus. Ils affirment que les documents d'urbanisme sont un choix des élus. Mais parfois leurs rôles se sont confrontés. Un élu du Grand Lyon explique :

*« Il faut que les techniciens aient toute leur place mais rien que leur place. Ce sont les élus qui décident. Et parfois les techniciens ont tendance à prendre le pouvoir. Ce n'est pas bon ça... Ils ont la compétence technique. Donc, leur travail est un travail préparatoire. Mais les élus doivent avoir la parole en dernier. »*

Selon la vision d'un technicien (représentant de la région), néanmoins, il y aurait plutôt un processus de partage, bien caractéristique de la métropole lyonnais,

cf. mentionné avant. Elle dénonce un rôle de co-production des techniciens afin « d’accompagner » et « préparer » la décision des élus.

Dans l’échelle métropolitain, plus précisément dans la formation de la démarche Inter SCoT, la présence et le soutien des personnes politiques a été fondamental, cf. présenté dans la section 5.2.1.

#### 7.3.4 La faible inclusion de la société civile directe

Nous avons constaté une faible inclusion de la société civile directe dans le processus de construction des documents de planification.

Au Brésil, la société civile organisée a été signalée comme un des principaux acteurs dans le processus. Il y a eu une importante participation de la société civile directe dans l’élaboration du PDDI, comme nous avons pu l’apprendre dans les chapitres précédents. Néanmoins, cette participation est peu significative si on la croise avec le nombre total d’habitants de la région métropolitaine, et surtout si on considère qu’il s’agissait d’un public qui n’était pas complètement familiarisé avec les sujets/enjeux métropolitains et avec un langage spécifique pour le débat. Le coordinateur (côté université) nous l’avait déjà signalé : qu’est que signifie la participation de 3000 personnes pour le total de presque six millions d’habitants ?

En France, la situation est encore pire par rapport à l’inclusion de la société civile directe dans la construction du document. Le processus d’élaboration du SCoT lyonnais n’a pas inclus ce type d’acteur dans les ateliers. Comme nous l’avons constaté, ils ont été représentés par le Conseil de Développement et les associations de la société civile organisée (chambres consulaires, notamment). De la même façon, la démarche Inter SCoT passe loin du citoyen ordinaire.

Dans le cas lyonnais, nous pourrions associer, entre autres facteurs cette absence de la société civile directe à un manque de volonté politique. Or, le document existant antérieur (le SDAL) a donné l’occasion de nombreux débats avec toute la société. Ce dialogue avec la société civile a continué même dans l’échelle de l’agglomération à

travers la démarche « Millénaire ».

Comme nous l'avons dit antérieurement, le citoyen français s'intéresse peu aux questions d'aménagement du territoire dans une large échelle. Selon témoignages, ils s'engagent plutôt dans les « Conseils de quartiers », au maximum dans les PLHs, qui sont plus proches des enjeux quotidiens. S'il n'y a pas de démonstration d'intérêt de la part du citoyen, il n'y en a pas non plus de la part des élus. Un élu nous en donne quelques raisons liées au fait d'un manque d'obligation et des efforts nécessaires à la mise en œuvre tel démarche. (Voir section 3.5.1).

Dans son étude sur les défis de l'aménagement dans les politiques publiques, Dormois (2004) avait déjà remarqué : « *La dimension démocratique reste absente de cette gestion nouvelle des politiques qui, bien que plus ouvertes, demeurent réservées à un certain nombre d'acteurs filtrés* » (P. 155).

#### **7.4 Les limites de la recherche – Pistes de recherche**

Dans le chapitre initial, nous avons évoqué les questionnements de Faure par rapport à l'organisation et au positionnement d'une élite locale dans la représentation d'un bien commun. Selon lui, l'élite politique locale serait dans une position de prééminence et fabriquerait les grandes récits territorialisés : « *c'est l'idée que le pouvoir d'agglomération transforme à la fois la politique et les politiques. Et que ses leaders occupent une position charnière pour organiser et médiatiser les représentations du bien commun* ». (2005, p. 227).

Dans notre étude, nous avons vu qu'il y a quelques acteurs qui occupent une place hégémonique dans les processus. Au Brésil, la société civile organisée, ainsi qu'un groupe de techniciens ont été les acteurs fondamentaux dans le processus, même si c'est l'état de Minas Gerais qui garde une certaine hégémonie dans le système de gestion métropolitaine. Dans la métropole lyonnaise, nous pourrions dire que les élus et les techniciens ont occupé une place importante dans le processus de construction des documents de planification.



Nous avons vu aussi qu'il y a eu un processus de production d'un bien commun, qui n'est pas complètement achevé, mais qui serait en cours de développement. Quand l'on reprend les idées de Faure, nous avons quelques pistes qui indiquent la position prééminente de ces acteurs dans la fabrication et dans la représentation du bien commun, à travers les processus d'élaboration des documents de planification. Nous pourrions mettre en question le résultat obtenu, en demandant jusqu'à quel point il est cohérent et légitime, issu d'un débat et des échanges entre les acteurs ?

Dans l'étude de Dormois (2006) sur la structuration d'une capacité politique à partir des dynamiques de planification urbaine, il ajoute des éléments à ce débat : « *par la diffusion de ces éléments discursifs se joue non seulement une légitimation des pratiques locales de planification urbaine, mais aussi une légitimation des rapports de pouvoir entre acteurs du processus de planification urbaine* ». (p. 860).

Au Brésil, nous pourrions nous demander, outre les questions posées ci-dessus, si le document (PDDI) sert à légitimer l'instance métropolitaine en cours de consolidation.

Ces questions sont pertinentes mais montrent les limites de la thèse. Avec les données que nous avons récoltées, nous ne pourrions pas y répondre. Elles pourront être approfondies dans une nouvelle étape de recherche.



# Bibliographie

## Ouvrages et articles scientifiques :

ABRUCIO, Fernando Luiz, 1999, O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana. pp. 161-198

ABRUCIO, F. L., SOARES M. M., 2001, Cooperação Intermunicipal no Grande ABC, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 236p.

ARAB, Nadia IDT, Joël, LEFEUVRE, Marie-Pierre, 2015, “Les échelles de la gestion du territoire », In Revue Espaces et Sociétés, n. 160-161.

ASCHER, François, 1995, *Métapolis*, Paris, Edile Jacob. 345p.

ASCHER François, 1996, De l'intérêt général substantiel à l'intérêt général procédural ? In : *Vers un nouvel urbanisme. Faire la ville, comment ? Pour quoi ?* Genestier, Ph. (Dir.), Paris, La Documentation Française. 273p.

ASCHER François, 2001, *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme*. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2001, 103p.

AZEVEDO, Sergio, MARES GUIA, Virginia Rennó, 2000, Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana, In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Org.), *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*, Rio de Janeiro, Revan. P. 103-120

AZEVEDO, Sergio, MARES GUIA, Virginia Rennó, 2010, Os « dois lados da moeda » nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*/ Erika de Castro, M. Wojciechowski. Vancouver: The University of British Columbia ; Rio de Janeiro : Observatório das Metrópoles ; Belo Horizonte : Ed. PUC Minas, 2010. 364 p.

AZEVEDO, Sergio et al, 2009, O Papel de Belo Horizonte na construção de novas bases para a gestão metropolitana. In: Azevedo, S. e Nabuco, A. L. (orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, p. 251-289.

BARAIZE, et NEGRIER, Emmanuel, 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan. 206p.

BENTAYOU, Gilles et al, 2008. Les agences d'urbanisme en France, perspectives de recherches pluridisciplinaires et premiers résultats autour d'un nouvel objet. *Revue Metropol*, 2008, n. 3

BOINO, Paul, 2007, Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation, In : Motte, Alain (coord.) *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Edit. Economica. P. 42-61 ;

BOINO, Paul (dir.), 2009, Lyon, la production de la ville, Marseille, Parenthèses, Collection "la ville en train de se faire", 261p.

BOURDIN, Alain, 2005, La métropole des individus, Paris, Ed. de l'Aube. 249p.

BOURDIN Alain, 2009, Du bon usage de la ville, Descartes & Cie, 176p.

BOURDIN, Alain, PROST, Robert, 2009, *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Editions Parenthèses Série « La ville en train de se faire ». 283p.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, 2010, *Dictionnaire de Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 776p.

BRASIL. Constituição, 1998, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. 168p.

BRASIL, Flavia et QUEIROZ, Luiza, 2010, Gestão metropolitana e participação - Uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, *Revista e-metropolis*, nº 01, ano 1, p. 6-20.

CROZIER, Michel, 1992, "Le Problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes, In: Chazel, F. et J. Commaille (Eds), *Normes Juridiques et régulation sociale*, Paris, LGDJ, pp. 131-135.

CROZIER, Michel, 1993, Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs. In : LENOIR, R. Sous la dir. *Où va l'Etat ? La souveraineté économique et politique en question*, Paris, Ed. Le Monde, 1992.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris, éd. du Seuil, 436p.

DAVID, Armand, HATCHUEL, A, LAUFER, R. (Coords.), 2008, Les nouveaux fondements des sciences de gestion, Paris : Presses des Mines, collection Economie et Gestion.

DAVIDOVICH, Fany, 2004, A « volta da metrópole » no Brasil: referencias para a gestão territorial, In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz et al, *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, Editora Fundação Perseu Abramos, 431 p.

DION, Stéphane, 1993, Erhard Friedberg et l'analyse stratégique. In : *Revue française de science politique*, Volume 43, Numéro 6, pp. 994-1008.

DORMOIS, Remi, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine » - Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001), *Revue française de science politique*, 2006/5 Vol. 56 p. 837-867. DOI : 10.3917/rfsp.565.0837

DORMOIS, Rémi, 2004, « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », In : LE SAOUT, (R) et MADORE, (F), *Les effets de l'intercommunalité*. Rennes, PUR. 224p.

DUBOIS, Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multi-niveau face aux défis de l'aménagement*. 216p.

DRUMMOND, Maria V. D., 2013, O arranjo institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos, In: *Anais ANPUR*, v. 15.

FAURE, Alain, 2011, Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? In : ZEPT, Marcus et ANDRES, Lauren, (Dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, P. 69-76.

FAURE, Alain, 2005, Intercommunalité et pouvoir d'agglomération : les nouveaux tournois de l'action publique. In : *L'action publique et la question territoriale*. FAURE, Alain, DOUILLET, Anne Cécile, 2005, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble. Pp. 205-227.

FAURE, Alain, DOUILLET, Anne Cécile, 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble. 300p.

FERNANDES, Edesio, 2004, Gestão Metropolitana. In: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, v.7, n.12, jan/jun., p. 65-99.

FRIEDBERG Erhard, 1993, *Le Pouvoir et la Règle* : Dynamiques de l'action organisée, Paris, éd. du Seuil, 404p.

FREIRE, M. I. S., 2004, Grande ABC-SP, Brasil: sistema de governança regional e planejamento estratégico participativo, In: *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2004.

FRIEDMANN, John, 2007, Planning in the Public Domain: Twenty Years On, In: *PND Ausgabe I*, [www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de).

GLASER B.G., STRAUSS A.A. (2010-[1967-1995]) *La découverte de la théorie ancrée*, Armand Colin. Coll. « Individu et Société », 2010, 409 p.

GOUVEA, Ronaldo, 2005, *A questão metropolitana no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora

FGV, 324 p.

HATCHUEL, Armand, LAUFER, Romain, DAVID, Albert, Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Ed. Vuibert, 2008.

JOUBE, Bernard et LEFEVRE Christian (dir.), 2002, *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 203p.

JOUBE, Bernard, 1998, Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la Région Urbaine de Lyon », *Politiques et Management Public*, vol. 16, n° 1, pp. 61-82.

LASCOUMES et LE BOURHIS, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. In: *Politix*, Vol. 11, N°42, Deuxième trimestre, pp. 37-66.

LE GALES, Patrick, LASCOUMES, Pierre, 2004, L'action publique saisie par ses instruments, In : Le Gales, Patrick (coord.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po. Pp. 11-44.

LE GALES, Patrick, LASCOUMES, Pierre, 2012, Sociologie de l'action publique. Paris, Armand collin, coll. « 128 », 128p.

LE GALES, Patrick, 2010, Gouvernance : In : Boussaguet, L ; Jacquot, S. ; Ravinet, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses Sciences Po, Collection Références, 299-308 p.

LE CLAINCHE Michel, 2011, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ? », *Revue française d'administration publique*, 2011/1 n° 137-138, p. 39-48. DOI : 10.3917/rfap.137.0039

LEFEVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris, LGDJ, Extensio Editions. 2009. 110p.

LINOSSIER, Rachel et MENEZ et Florence Menez, 2007, L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique, *Territoire en mouvement* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 15 mai 2012, consulté le 14 Novembre 2014. URL : <http://tem.revues.org/649>

LINOSSIER, Rachel, 2010, *Lyon 2010 - Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile* : avancées et limites. Urbanisme, Les publications d'architecture et d'urbanisme, 2010, pp. 56-58. <halshs-00577253>.

MARES GUIA, V. R., 2001, A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites, In: Fernandes, E. (org). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*, Belo Horizonte: Del Rey Editora, pp. 407-426.

MOTTE, Alain, 2011, Repenser la planification territoriale à l'échelle des régions urbaines, In : ZEPT, Marcus et ANDRES, Lauren, (Dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe, Lausanne*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 55-67p.

MUSSELIN Christinne, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*1/ 2005 (Vol. 55), p. 51-71.

NEGRIER, Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine – les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.

NOVARINA, Gilles (dir.), 2003, *Plan et Projet – l'urbanisme en France et en Italie*. Ed. Anthropos. 223p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos / Rosa Moura*. [et al.]; organizador. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. 145p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, JUNIOR, Orlando Alves dos Santos, 2010, As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras/ Erika de Castro, M. Wojciechowski*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. 364 p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SILVA, Érica Tavares, RODRIGUES, Juciano Martins, 2011, Metrópoles brasileiras: diversificação, concentração e dispersão. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.120 jan./jun, p.177-207.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, BRITTO, A. L., 2013, Démocratie locale et gouvernance métropolitaine. Le cas du Rio de Janeiro. In : Lefèvre, C ; Roseau, N. ; Vitale, T. *De la ville à la métropole*. Paris, Editions L'œil D'Or, 37-56p.

RODRIGUES, Juliana N. 2011, « La coopération intercommunale en France et au Brésil, analyse suivant l'approche de Michael Mann », *L'Espace Politique* [En ligne], 14 | 2011-2, mis en ligne le 11 juillet 2011, consulté le 14 décembre 2014. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1932> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1932

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nádia, 2004, Governar as Metrópoles: dilemas da recentralização, In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz et al, *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, Editora Fundação Perseu Abramo, 431 p.

SALET, Willem, 2007, « New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation », *Métropoles* [En ligne], 2 | 2007, mis en ligne le 15 octobre 2007, URL : <http://metropoles.revues.org/262>

SCHERRER, Franck, 1995, Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération : de Lyon au Grand Lyon, *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°2., p. 105-114.

SCHERRER, Franck, 2007, Les dynamiques institutionnelles face au fait métropolitain, In : Motte, Alain, *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Ed. Econômica/Anthropos. Pp 47-56.

SOUZA, Jose Moreira. *Arranjos Institucionais na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte.*

SOUZA, Marcelo Lopes. 2002. *Mudar a Cidade : uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 560p.

TORRE, Flavio Danilo. 2008. Novos formatos institucionais das Regiões Metropolitanas de Minas Gerais : recentralização x participação. In: *Ambiens Sociedade Corporativa. Estados e Lutas sociais: intervenções e disputas no território*. Curitiba: Kairos, 2010. Pp. 53 a 70.

VELTZ, Pierre, 2012, *Paris. France. Monde. Repenser l'économie par le territoire*, Paris, Editions de L'aube. 238 pp.

ZANCHETI, S. M. Quarto Poder ou a autonomia municipal? In: *Espaço & Debates*, ano VI, vol. 3, n. 19, 1986.

ZEPT, Marcus et ANDRES, Lauren, (Dir.), 2011, *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 309 p.

### **Autres Documents :**

Agence d'Urbanisme de Lyon, 2007/2008, Livrets Métropolitains.

Agence d'Urbanisme de Lyon, 2010, *1960-2010: 50 ans de planification et de prospective* (Colloque La planification strategique de « Lyon 2010 » aux metropoles d'aujourd'hui). 75p.

Agence d'Urbanisme de Lyon, 2005. *La mobilité au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise*. 37p.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme – Ile de France (IAU-IdF), 2009. *Les démarches Inter SCoT en France en 2009*. Auteurs : Valérie Constanty et Stéphanie Vallée.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Ile de France (IAU-IdF), 2010, *Inter-Scot : nouvelles échelles, nouvelles démarches*. Auteur : Valery Contanty.

Observatorio das Metrôpoles. *Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Observatório das Metrôpoles, 2006.



PDDI, 2010. *Proposta de Estudos Referenciais e elaboração de estratégias de ação para o planejamento do desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*: Marco Teorico-Metodologico e Sintese dos Estudos Setoriais (Relatorio Parcial).

#### Articles et revues de presse :

Agence d'Urbanisme de Lyon. 1960-2010 : 50 ans de planification et de prospective. Colloque « La planification stratégique de « Lyon 2010 » aux métropoles d'aujourd'hui ». Morceaux choisis. 2010.

Agence Urbanisme de Lyon, Inter SCoT Lettre n. 15, 2014.

Behar, Daniel, 2012, Planning, Echelles et Temporalités, In : *La Gazette*. Paris, Métropoles – Le défi de la gouvernance. Cahier détaché n° 2 - 21 / 2127 - 21 mai 2012. P. 19-21.

Grand Lyon 40 ans. 1990-1993, le Grand Lyon prend en main la compétence « développement économique » : création de la Mission Développement Economique et de la Direction des Affaires Economiques et Internationales. In : Episode n°13 - Le *Grand Lyon s'invente « développeur économique »* . Dimanche 1 janvier 2012.

Inter SCoT : nouvelles échelles, nouvelles démarches. Actes de la journée nationale d'échanges des Inter SCoT du 5 novembre 2010, Paris. Mai 2011

Le schéma directeur de l'agglomération lyonnaise - « Lyon 2010 » (1992) ». La planification stratégique permet à l'agglomération lyonnaise de prendre son avenir en main). Revue de Presse sur le Schéma Directeur Lyon, 1988. L'Agence d'Urbanisme de Lyon (Stéphane Autran).

Rapport de la Commission d'Enquête Publique Relative au Projet de SCoT de L'Agglomération lyonnaise. SEPAL, 2010.

Rapport de Recherche, SCHERRER, Franck (Dir.), 2008, *La Planification spatiale entre stratégies territoriale et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?* Rapport de Recherche. <http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/activites/rapport-planification-spatiale-evolutions-europe.pdf>, pp. 141.

Revue Urbanisme, 2010. Mars-avril n. 371.

### **Mémoires et Thèses :**

DESJARDINS, Xavier, 2007, *Gouverner la ville diffuse – La planification territoriale à l'épreuve*. Thèse de doctorat en Géographie. Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

SHEN, Qian Qian, 2012, *La production de la métropole transfrontalière – Le cas de l'agglomération franco-Valdo-genevoise*. Thèse de Doctorat en Aménagement Urbain. Université Paris Est.

## **Annexes :**

### **1. Liste des Acteurs Interviewés**

#### **1.1 Acteurs de la Région Métropolitaine de Belo Horizonte, au Brésil :**

##### **Elus :**

1. Maire de la ville de Nova Uniao
2. Élu Municipal (« Vereador ») de la ville de Pedro Leopoldo
3. Elu Municipal (« Vereador ») de la ville de Vespasiano
4. Député de l'état de Minas Gerais

##### **Etat fédéré de Minas Gerais**

5. Secrétaire Adjoint de développement régional et politiques urbaines de MG
6. Sous-Secrétaire de Développement métropolitaine de la SEDRU
7. Assesseur de la Direction de Projets Métropolitains
8. Assesseur de la Secrétariat des Relations Institutionnels de l'état de MG
9. Assesseur la Secrétariat des Relations Institutionnels

##### **Agence Métropolitaine**

10. Directeur
11. Assistant du Directeur
12. Technicienne de l'Agence Métropolitaine de RMBH
13. Technicien de l'Agence Métropolitaine

##### **Pouvoir législatif de l'état de Minas Gerais**

14. Procureur Publique Métropolitain d'Habitation et urbanisme

##### **Pouvoir législatif de la ville de Belo Horizonte**

15. Assistant de la Direction du Législative de la Camara Municipal de Belo Horizonte

##### **Représentants de la société civile organisée**

16. Représentant du mouvement social pour l'habitation métropolitaine
17. Représentant des ONGs : Fundação IBI Tecnologia Alternativa

18. Représentant du CREA/MG (Conseil régional d'ingénierie et architecture)

19. Représentant de l'IAB/MG (Institut des Architectes du Brésil)

**Représentant des différents villes de la RMBH** (Critère de choix : villes principales, villes lointaines, avec caractéristiques différents, non conurbés, maires de parti d'opposition au gouvernement de l'état).

20. Secrétaire de Planification de la ville de Jaboticatubas ;

21. Secrétaire des Œuvres Publiques de la ville d'Esmeraldas ;

22. Secrétaire de Planification et Gestion Financière de la ville de Ribeirao das Neves ;

23. Coordinateur de Planification Métropolitaine de la ville de Contagem ;

24. Secrétaire de la Régional Venda Nova, ville de Belo Horizonte (Ancienne Gèrent de Planification et Développement métropolitaine de BH) ;

25. Secrétaire de planification de la ville de Betim ;

26. Technicienne de la ville Nova Lima ;

27. Technicien de la ville de Nova Lima ;

#### **Représentant des Promoteurs Immobiliers**

28. Président de la Fédération des Industries de MG ;

#### **Equipe Universitaire**

29. Coordinateur General - Cedeplar/UFMG

30. Responsable Nucléo de Développement Social - NPGAU/UFMG ;

31. Responsable pour la Coordination Institutionnel ;

32. Coordinateur de la thématique d'utilisation du sol, dynamiques immobilières ;

33. Coordinateur de la Mobilisation social du plan ;

## **1.2 Acteurs concernés l'agglomération lyonnaise, en France :**

### **Elus**

1. Maire de Dardilly, Co-président de la commission Ouest – élaboration SCoT de Lyon, Vice-Président du Grand Lyon ;
2. Vice-Président du Grand Lyon, co-président de la commission Est – élaboration du SCoT de Lyon, Ancien Maire de Vaulx-en-Velin ;
3. Conseiller municipal de la ville de Lyon, Vice-Président du Grand Lyon ;
4. Sénateur, Maire d'Oullins, Conseiller communautaire Grand Lyon ;
5. Président du SCoT Nord d'Isère, Maire d'Isle d'Abeau ;
6. Président du SCoT Grand Roanne, SYEPAR, Conseiller du Conseil General ;

### **Institutionnel :**

#### **Agence Urbanisme de Lyon :**

7. Technicien (Chargé d'Etude Transports-Urbanisme)
8. Technicien (Directeurs d'Etudes)
9. Vice-Directeur

#### **Grand Lyon :**

10. Chargé de Mission DGDU (Déléguée Générale au Développement Urbain) du Grand Lyon ;

#### **SEPAL :**

11. Directeur

#### **Département Rhône**

12. Chef de service Aménagement et Tourisme du Département du Rhône

#### **Région Rhône-Alpes**

13. Directrice Générale Adjointe de Transports

#### **Etat :**

14. Chargé de Mission de la Direction Départementale des Territoires du Rhône (DDT)

#### **Associations communautaires :**

**Conseil de Développement du Grand Lyon**

15. Président du Conseil de Développement du Grand Lyon

**Chambre de Métiers et de l'artisanat du Rhône**

16. Chargé Service Economique

**Chambre départementale de l'agriculture du Rhône**

17. Chargé de Mission Urbanisme-foncier

**Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon**

18. Directeur Développement Industriel et Territorial

**RUL**

19. Directrice

**SYTRAL**

20. Chef de Projet Politique de la ville

**Techniciens Divers :**

21. Ancien chargé de mission à l'Agence d'Urbanisme de Lyon

22. Chargé de Mission de la ville de Feyzin

**Chef de Projet de l'inter SCoT :**

23. Directeur du SCoT de Vienne Agglo

24. Chef de Projet du Beaujolais

25. Chef de Projet du SCoT Roannais

**Représentant des Promoteurs Immobiliers :**

26. Président du SNAL (Association Nationale des Aménageurs et Lotisseurs)

27. Président du CECIM